

## CAPITULO PRIMERO

### INTRODUCCION GENERAL A LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

#### 1. Tres problemas una preocupación común

##### a) Concepto. Resolviendo Contradicciones

La creciente toma de conciencia de la necesidad de que exista un desarrollo económico de forma tal que no destruya el medio ambiente, llevó eventualmente a la fusión de dos complejos y alusivos términos en un solo concepto: el desarrollo sustentable. Como se hará evidente, desde sus orígenes la dificultad fundamental de esta noción ha sido la definición de su contenido. Prima facie, es evidente que el extenso número de temas que caen dentro o tocan los límites del desarrollo y del medio ambiente, limitan cualquier esfuerzo por desarrollar una definición comprensiva. Un análisis posterior demostrará el porqué los esfuerzos para reducir esta noción en un solo concepto, han fallado.

Aunque de acuerdo con algunas fuentes, el concepto fue forjado por un empresario suizo, una evidencia aún mayor indica que su origen se encuentra en el escenario internacional.<sup>1</sup>

Así mientras unos sugieren que su origen yace en el concepto de “ecodesarrollo” usado por primera vez en el Seminario Founex,<sup>2</sup> otros afirman que lo que la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (WCED) usó como su tema principal desarrollo sustentable, fue un término que tomó prestado de la Unión Internacional para la Conservación de Recursos Naturales (IUCN) y su estrategia de conservación de 1980.<sup>3</sup> En todo caso, el concepto se está volviendo profundamente arraigado en diferentes áreas de interés humano que van desde la política hasta la religión.

Una breve referencia etimológica sugiere, por un lado, que el desarrollo ha sido definido genéricamente como uno de cuatro conceptos. Puede ser, entendido como: 1) el acto de desarrollar o el Estado de ser desarrollado; 2) un producto o resultado del desarrollo; 3) un hecho significativo o; 4) un grupo de construcciones, como viviendas usualmente construidas por el mismo contratista. Por otro lado, la raíz de la palabra debe ser rastreada hasta su concepto original: “desarrollar ésto es especialmente cierto si se considera que las anteriores definiciones se basan en el verbo. Nuestras sociedades democráticas y capitalistas parecen haber adoptado una concepción más materialista de lo que es el desarrollo. Por lo tanto, “desarrollar” se puede entender o como 1) hacer que sea, o 2) convertir algo para un propósito específico tal como el de construir, o 3) simplemente como crecer o expandir.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Ver “Empresarios Verdes” Semana, Bogotá (Abril 20 de 1993).

<sup>2</sup> J. Ntambirweki, *The Developing Countries in the evolution of an International Environmental Law* (1991). *Hastings International and Comparative Law Review*. Ver también *Development and Environment: Report and Working Papers of a Panel of Experts Convened on the Secretary General of the United Nations Conference on the Human Environment (Reporte Founex)* (París: Mouton, 1972).

<sup>3</sup> V. Koster, *from Stockholm to Brundtland* (1990). *Environmental Policy and Law*, ver también: N. Robinson, *Caring for the Earth. A Legal Blueprint for Sustainable Development* (1992). *Environmental Policy and Law*. Ver en general C. Ponting, *Historical Perspectives on Sustainable Development* (1990).

<sup>4</sup> *Ibid*. Pero estas no son las únicas concepciones de la palabra. También significa “hacer más disponible o efectivo”. *Dictionary*, Boston, MA, Riverside, 1984.

El desarrollo no es, sin embargo, una constante en todas las sociedades. Algunas comunidades indígenas han prolongado su existencia histórica bajo sistemas autóctonos de vida que han requerido poco “desarrollo”.<sup>5</sup> Sin embargo el mundo en el que habita la humanidad, parece estar atrapado en un interminable ciclo de “desarrollo” que de una u otra forma ha tenido impacto sobre el medio ambiente.<sup>6</sup>

Con referencia al adjetivo, “sostenible”, se deriva de la palabra que viene del Inglés Medieval *Susteynen* y finalmente de la palabra latina *sustinere*.<sup>7</sup> El significado común para las dos palabras es el de mantener en existencia o sostener”.

La fusión de ambos términos en un sólo concepto es central para esta investigación. Como será analizado más adelante, la WCED o Comisión Brundtland esbozó el significado de este concepto tanto como un tipo específico de crecimiento o proceso evolutivo, y como una forma de ser, que toma en cuenta las necesidades y aspiraciones de generaciones presentes y futuras y es por lo tanto capaz de llenarlas.<sup>8</sup>

En esencia, el desarrollo sustentable busca unir la ecología, el desarrollo económico y la ética como elementos básicos en el camino ambiental común, y en las metas de la humanidad en el próximo siglo. Este trípode sobre el que se sostiene la noción es lo que la hace tan compleja. Cada una de estas áreas y sus respectivos defensores ha desarrollado un enfoque individual del concepto y cada una de estas definiciones parece contradecir las otras. Como se verá, al enfocarse exclusivamente o en el aspecto ecológico, o de desarrollo, o ético para la protección del medio ambiente, se malinterpretaría la verdadera naturaleza del concepto y por lo tanto se limitarían sus potenciales beneficios.<sup>9</sup>

Desde el punto de vista legal, se ha hecho un esfuerzo para clarificar estas contradicciones: Uno debe enfatizar que el papel fundamental jugado por el derecho durante los últimos siglos es el de regular el comportamiento humano de una forma tal que permita la coexistencia social. Hoy se hace necesario no sólo regular el comportamiento de hombres y mujeres entre si, sino también su comportamiento hacia el medio ambiente en el que viven. La creciente habilidad de la humanidad para abusar del mundo natural ha dado paso a un conflicto que requiere interalía, soluciones legales. Irónicamente, aunque cada ser humano es parte integral del medio ambiente “natural”, muchos continúan apoyando soluciones simplistas a las cuestiones ambientales. Esto ya no es suficiente –el medio ambiente es una sola unidad y debe ser tratada como tal–. Por lo tanto cualquier esfuerzo legal que busque equilibrar la tensión entre la humanidad y el medio ambiente no puede suceder tan sólo a nivel nacional o local, sino que debe suceder a nivel global.

<sup>5</sup> Para este tipo de enfoques, ver por ejemplo N.C. Doubleday, “Aboriginal Subsistence Whaling. The Right of Intuit to Hunt Whales and Implications for International Environmental Law” (1992). *Denver Journal of International Law and Policy*, ver también M. Reclift, “Defining an Alternative: Indigenous Environmental Management” en *Sustainable Development: Exploring the Contradictions* (London: Methuen, 1987). M. Johnson, “Listen to the True Caretakers” *Time* (Mayo 21 de 1990), ver contra M.S. Serill “Unkindest Cut - Brazil’s Kayapo Indians are Accused of Pondering their Forests”, (12/7/93).

<sup>6</sup> El concepto puede ser rastreado más allá desde su más temprana fuente, el latín *dis* que significa aparte, y el latín *voloper* que significa envolver. En otras palabras parecería indicar el desenvolvimiento de algo. Ver Webster

<sup>7</sup> *Ibid*, en 1167.

<sup>8</sup> Ver World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (London: Oxford University Press, 1987) (WCED), la versión en español es Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común* (Bogotá, Alianza Editorial Colombiana, 1988).

<sup>9</sup> Porque el desarrollo sostenible es un movimiento concebido por la humanidad para enfrentar los retos del nuevo milenio. Está destinado a permitir el progreso de las diversas concepciones acrisoladas durante el siglo XX. Es la aparición, indiscutiblemente original, de un mega derecho humano muy particular. Resulta de unir el derecho al desarrollo con el derecho al ambiente. Conforma la síntesis más absoluta de la solidaridad porque aglutina y fusiona dos derechos humanos de la tercera generación. Se le define como una estrategia de desarrollo cuya columna vertebral es el ambiente. Zeledón Zeledón Ricardo: “Derecho Agrario Nuevas Dimensiones”, edit. Jurua, Curitiba 2003, Pág.V, Pág.87

Es más, tales esfuerzos podrían llevar a la reestructuración del derecho internacional a través de la cada vez más importante rama del derecho ambiental internacional.<sup>10</sup>

Fue realmente en la arena internacional que el concepto de desarrollo sustentable primero surgió. Preocupaciones sobre la compatibilidad entre el desarrollo y la sustentabilidad, si bien limitados en su campo, ya existían al amanecer de éste siglo.<sup>11</sup>

Como se analizará más adelante, no fue sin embargo, hasta los años 70 que la preocupación creciente engendró la noción de ecodesarrollo.<sup>12</sup> La Declaración de la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano –Declaración de Estocolmo– proclamó la necesidad de equilibrar el desarrollo económico de la humanidad y la protección del medio ambiente, estableciendo además que los recursos naturales de la tierra deben ser salvaguardados para las generaciones presentes y futuras.<sup>13</sup> Tales expresiones de preocupación por el medio ambiente se convirtieron en pilares para el surgimiento de una serie de esfuerzos para tratar los problemas del medio ambiente tanto a nivel nacional como internacional.

Sin embargo, en Estocolmo no se dijo nada expresamente sobre desarrollo sustentable. Como ya ha sido mencionado, la Comisión Mundial de 1987 para el Medio Ambiente y Desarrollo (WCED), derivó el concepto de la Estrategia de Conservación Mundial (WCS) presentada por la Unión Internacional para la Conservación de los Recursos Naturales (IUCN) atrayendo en consecuencia, atención mundial hacia el término.<sup>14</sup>

El Informe Brundtland definió el concepto de desarrollo sustentable como “development which meets the needs and aspirations of the present without compromising the ability to meet those of the future”.<sup>15</sup> Interesantemente, los principios formulados en la Declaración de Estocolmo corresponden a este concepto. Se puede, por lo tanto, decir que la idea del desarrollo sustentable ya había sido formulada en la Declaración de Estocolmo, aunque no había sido definida como tal.<sup>16</sup>

Actualmente, hay una creciente evidencia de que la arena legal internacional ha abierto el camino para equilibrar el desarrollo ecológico, económico y ético, temas éstos pertinentes al futuro del medio ambiente. Sin embargo, antes de que haya una mayor elaboración de los aspectos legales del desarrollo sostenible, uno debe considerar la importancia de cada uno de sus pilares 17.

10. Conjunto de derechos, de carácter transversal. Inciden, como si fuera una tinta indeleble, en todo el conjunto normativo. Se manifiestan tanto en el ámbito formal como en el material. Pero principalmente imprimen su sólida incidencia en el campo de los valores. Zeledón Zeledón Ricardo: “Derecho Agrario y Derechos Humanos”, edit. Jurua, Curitiba 2002, Cap.VI, Pág., 160

11 S. Schmidheiny, *Changing Course. A Global Perspective on Development and the Environment* (Cambridge, MA.: MIT Press, 1992). Esta publicación fue apoyada a través de los esfuerzos conjuntos de varias corporaciones multinacionales que se han agrupado en un concejo de negocios para el desarrollo sostenible.

12 Ntambirweki, supra nota 2.

13 Ver Proclamación N° 03 y Principio N° 02 en U.N. Doc.A/CONF. 48/14 Rev. 1, en 3 (1973), U. N. Doc. A/CONF. 48/14, en 2-65, y Corr. 1 (1972), reimpresso en (1972) 11 ILM 1416 (Declaración de Estocolmo).

14 Ver Koster, supra nota 3. Recientemente la IUCN ha estado trabajando en un Convenio Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo como se indicará en un capítulo posterior.

15 WCED supra nota 8. En otras palabras, un desarrollo que satisface las necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer la habilidad para satisfacer aquellas del futuro.

16 Ver P. W Birnie y A. E. Boyle, *International Law & the Environment* (New York, Oxford University Press, 1992).

17. Tanto el ambiente como el desarrollo nacen separadamente como derechos humanos de la tercera generación en diversas reuniones de Naciones Unidas. El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado fue planteado por primera vez en Estocolmo, en 1972, y evolucionó posteriormente con la adopción de la Carta de la Naturaleza, de Nueva York, en 1982. Por su parte el derecho al desarrollo se consagra en el mismo seno de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1986.

Zeledón Zeledón Ricardo: “Sistema Del Derecho Agrario (ensayo)”, Edit. Porvenir, San José, Costa Rica 2001, Cap.XV, Pág.288

El análisis de cada una de sus tres dimensiones llevará inevitablemente hacia el desarrollo sustentable como la solución a un impase ambiental evitable. Como será demostrado más adelante, el derecho ambiental internacional puede llegar a jugar un papel importante en alcanzar el equilibrio 18.

## **b) La crisis mundial de recursos naturales**

Como un primer componente del desarrollo sustentable, este estudio considerará la noción de “sustentabilidad”. Para hacer esto, escudriñará los patrones actuales de desarrollo que son insostenibles, mientras que al mismo tiempo se referirá a algunas de las posibles soluciones. Se tomará como base un estudio reciente presentado por el Instituto Mundial de Recursos (WRI), el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (LNDP), y el Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (UNEP) en el cual se describió un panorama desconcertante.<sup>19</sup> El problema puede ser planteado en términos de un círculo vicioso, de donde no hay salida para una serie de relaciones causa-efecto.

La pobreza es conocida como generadora de miseria humana la cual a su vez afecta los niveles de población. Más gente y menos tierra nos lleva al agotamiento de los recursos de la tierra, la destrucción de la biodiversidad, el consumo excesivo de combustible fósil, el “efecto invernadero”, el agotamiento de la capa de ozono, la contaminación sistemática, un menor crecimiento económico, menor bienestar humano, y consecuentemente se vuelve al punto de partida del círculo vicioso: la creciente pobreza. No existe principio ni fin para resolver el problema del deterioro del bienestar humano. Además, con el paso del tiempo y con la creciente realización de que unos factores son interdependientes con otros, el diámetro de este círculo se va ampliando.

Los problemas ambientales han crecido rápidamente de ser un tema “transnacional” a ser una preocupación “global”.<sup>20</sup>

### **1) Definición económica de los temas ambientales**

Cuando John Kenneth Galbraith afirmó que “el penúltimo hombre del oeste, atrapado en el último trancón y sucumbiendo lentamente al monóxido de carbono, no estaría feliz de oír de labios del último sobreviviente que el grueso del producto nacional aumentó en una cifra récord”<sup>21</sup> “daba suscribiendo la crisis ambiental desde una perspectiva económica. Según hemos podido ver, nuestro medio ambiente está en peligro de ser seriamente afectado por los efectos colaterales del desarrollo”.<sup>22</sup> Las últimas décadas nos han mostrado la falta de mecanismos que permitan la coexistencia de dos conceptos básicos: “desarrollo” y “medio ambiente”.

18. Pero esa génesis programática, en dos ámbitos distintos, con orígenes y proyecciones diferentes, adquiere una fisonomía propia con el Informe Brundtland, en 1987, cuando por primera vez se plantea el tema del desarrollo sostenible. Zeledón Zeledón Ricardo: “Derecho Agrario Nuevas Dimensiones”, edit. Jurua, Curitiba 2003, Cáp.V, Pág. 88

<sup>19</sup> World Resources Institute (WRI), World Resources 1992-93: A Guide to the Global Environment – Towards Sustainable Development (New York: Oxford University Press, 1992) [en adelante Informe WRI]. Esta fuente ha sido seleccionada como la principal fuente estadística por dos razones: 1) es el estudio más actualizado y comprensivo de la situación de los recursos mundiales con un enfoque especial en el desarrollo sustentable y, 2) ha sido estructurado con base en la información y experiencia de tres organizaciones altamente especializadas –el WRI, UNEP y UNDP–.

<sup>20</sup> El problema de la lluvia ácida –es uno de estos casos– ver por ejemplo P. R. Ehrlich y A.H. Ehrlich, *Healing the Planet* (New York: Addison - Wesley, 1991).

<sup>21</sup> Citado por M. H. Spencer, *Contemporary Economics*. New York. Debido al hecho de que Spencer –a los ojos del autor– presenta un análisis claramente estructurado de la teoría económica, se continuará haciendo referencia a su trabajo.

<sup>22</sup> J. W Mac Neill, “The Ecological Perspective” en *Environmental Management* (Ottawa information Canadá 197 1). T.A. Sancton, “What on earth are we doing”, *time* (2 Enero de 1989).

El pensamiento económico tradicional resultó de la evolución de teorías tales como la Ley de Say y la mano invisible de Adam Smith en su *Riqueza de las Naciones*, han sido consideradas por algunos, como la condena no sólo de otras especies en este planeta, sino la de la humanidad.<sup>23</sup>

¿Puede el análisis tradicional de costo–beneficio o costo–efectividad servir para reflejar la degradación y el daño ambiental. La teoría económica ha sugerido varias formas a través de las cuales la identificación del daño ambiental puede ser posible.

### **3) Límites de la dimensión económica**

Primero que todo, se debe tener en cuenta que mientras la teoría económica ofrece varios métodos para la valoración de costos, no indica bajo qué circunstancias se deben usar estos enfoques económicos. Adicionalmente, si se fuera a decidir por la aplicación de uno cualquiera de éstos, sigue habiendo un problema fundamental. Tanto a nivel nacional como internacional, la noción del costo social sigue siendo extremadamente subjetiva. En caso de daño al medio ambiente, esto es especialmente cierto. Cada miembro de la comunidad valora el daño al medio ambiente de una forma diferente. Mientras que ciertas industrias pueden considerar ciertos daños como innecesarios, otras los pueden considerar inaceptables. Esta deficiencia básica, limita la utilidad de ambos métodos usados para la identificación del daño ambiental y de las herramientas usadas para reducir y limitar el deterioro.<sup>24</sup>

### **d) El derecho ambiental internacional y la dimensión económica**

Económicamente hablando, no fue sino hasta 1972, en la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, que el mundo reconoció la necesidad de que existiera un equilibrio entre el desarrollo económico de la humanidad y la protección del medio ambiente.<sup>25</sup> La declaración de la conferencia fue confirmada más adelante por una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas.<sup>26</sup>

Una década más tarde, el Estatuto Mundial para la Naturaleza (World Charter for Nature), al tiempo que reconocía la competencia por recursos naturales escasos y la falla del hombre en establecer un orden económico apropiado, evocaría nuevamente los importantes lazos entre el desarrollo económico y la protección ambiental.

En 1987 se dieron los pasos siguientes hacia el “ambientalismo económico, cuando la Comisión Brundtland publicó su informe *“Our Common Future”*. El informe reconocía la necesidad de aplicar herramientas económicas, y presentaba instrumentos económicos que podrían servir a la causa ambientalista”.

<sup>23</sup> H. Connor-Lajambe, “Sustainable Development and economics” en *The Legal Challenge of sustainable Development* (Ottawa-Canadian Institute of Resources Law, 1990). Se ha sugerido incluso que orientaciones cualitativas y no cuantitativas

<sup>24</sup> Zeledón Zeledón Ricardo: “Derecho Agrario y Derechos Humanos”, edit. Jurua, Curitiba 2002, Cap.VI, Pág. 160. El Informe Brundtland sirvió de base para la Cumbre de Río de 1992. Allí los documentos aprobados se dirigen a considerar al ambiente como estrategia para el desarrollo, es decir nace el desarrollo sostenible. Ello deriva de los principios del conjunto de la Declaración de Principios de la Cumbre, la Agenda XXI, la Convención sobre el Cambio Climático, y la Declaración de los Bosques.

<sup>25</sup> Declaración de Estocolmo, supra nota 11.

<sup>26</sup> Ver E. Brown Weiss, et al, *International Environmental Law - Basic Instruments and References* (Dobbs Ferry: Transnational Publishers, 1992). La Resolución N° 2994 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A.G.N.U.) marcaría el comienzo de la preocupación internacional por la protección y la conservación del medio ambiente. De especial interés económico serían tres de sus proclamaciones y cuatro de sus principios (3, 6 y 7 y 2, 3, 5, y 13 respectivamente). El centro de atención de estas provisiones era la necesidad de equilibrar el desarrollo económico de la humanidad y la protección del medio ambiente.

Entre los temas tratados por el informe estaban: 1) el deterioro de los recursos naturales como efecto colateral de la producción; 2) el servicio de la deuda como un gravamen a los Estados que limita cualquier posible esfuerzo hacia el mejoramiento ambiental; 3) los flujos de capital expresados a través de inversiones en industrias de intensiva contaminación; 4) el crecimiento económico como base para el bienestar de los seres humanos pero al mismo tiempo como un problema ambiental; y 5) el comercio como una actividad que afecta el medio ambiente.

El Grupo de Expertos en Derecho Ambiental, suministró evidencia adicional sobre el papel de la economía en la protección ambiental.<sup>27</sup>

Más recientemente, la teoría económica jugó un papel importante en Río de Janeiro, Brasil, donde se llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED).

Su propósito no era solamente marcar el vigésimo aniversario de la Conferencia de Estocolmo, sino también presentar una agenda para el desarrollo económico sustentable en el próximo siglo. Muchos de los principios y nociones desarrollados en UNCED encuentran su apoyo en la teoría económica.<sup>28</sup>

La economía se ha convertido gradualmente, por lo tanto, en el punto central de cualquier tema que tenga que ver con el medio ambiente y el desarrollo. El principio 16 de la mencionada Declaración de Río, es el más claro ejemplo de esto: *“National authorities should endeavor to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to public interest and without distorting international trade and investment”*.<sup>29</sup>

No obstante, si sólo se adoptaran estándares económicos y legales para el mejoramiento del medio ambiente, éstos *per se* serían insuficientes. Muchos de estos esfuerzos ecológicos, legales y económicos sólo resultarán exitosos si van acompañados de un cambio fundamental de actitudes y valores.

### **e) Una dimensión ética**

El desarrollo sustentable no puede ser entendido a través de una sola perspectiva. Este requiere un enfoque multidisciplinario y ecléctico.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Ver R.D. Munro & J.G. Lammers, Eds., *Environmental Protection and Sustainable Development Legal Principles and Recommendations - Adopted by the Expert Group on Environmental Law of the WCED* (London: Graham & Trotman, 1986) [en adelante Grupo de Expertos], con referencia a los estándares ambientales y el monitoreo.

<sup>28</sup> Esta es una prueba adicional que la naturaleza global de los problemas del medio ambiente requieren esfuerzos en varios frentes. Los temas ecológicos, éticos y de desarrollo, deben ser afrontados al mismo tiempo. Se debe encontrar un equilibrio adecuado en lo que se ha entendido como “posiciones enfrentadas de competencia encontrada”. Alinearse en un solo punto de vista puede resultar descorazonador. Ver D. M. Taylor, “Disagreeing on the Basics Environmental Debates Reflect Competing World Views” (1992) 18/3 *Alternatives: Perspectives on Society, Technology & Environment*; ver también UNCED (Vol. 1), UNCED, doce de los varios principios tipificados en la Declaración del Medio Ambiente y el Desarrollo (1, 4, 6, 7, 9, 11,12, 14-17 y 27) reflejan la necesidad de una perspectiva más amplia en la comprensión del desarrollo sostenible. Ideas similares se enfatizan en el preámbulo de la Agenda 21.

<sup>29</sup> Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”. Aunque este principio todavía no es considerado como una norma de derecho internacional, el análisis de su futuro como una norma legalmente vinculante y económicamente eficiente debería ser estudiado. La adopción de responsabilidad absoluta o estricta, bajo el principio general de que el que contamina paga, podría llevar a terceras partes a evitar la responsabilidad cuando tengan que interactuar con compañías que ejecuten actividades inherentemente peligrosas. En otras palabras la diligencia de estas terceras partes podría ser minimizada.

<sup>30</sup> Esta es precisamente la razón por la cual Hahn encuentra el concepto tan difícil de “definir y operacionalizar”. También agrega que después del informe de la Comisión Brundtland (ha aparecido) una gran cantidad de literatura

En otras palabras, sería incorrecto limitar el concepto a una de sus dimensiones (ej. la económica), cuando su naturaleza no permite un enfoque limitado. Las decisiones no siempre pueden ser tomadas basándose en un simple análisis costo-beneficio, sino que se deben tener en cuenta los aspectos morales y sociales. Por ejemplo, el desarrollo sustentable involucra la preservación de ciertos valores fundamentales, tales como la justicia y la honestidad, para que las generaciones presentes y futuras estén en condiciones de satisfacer sus necesidades y aspiraciones. Aunque las generaciones futuras podrían llegar a desarrollar nuevos prerequisites de convivencia social, debemos esperar que valores como la justicia y la honestidad prevalecerán.

Dentro de los términos usados por la WCED, el problema del desarrollo sustentable parecería tener solución si cada persona tomara en cuenta los efectos de sus actos sobre los demás. La Comisión enfatiza que parte del problema yace en nuestra inobservancia de la justicia económica y social. Es aquí, donde cada individuo debe inclinar su cabeza ante las dimensiones éticas del desarrollo sustentable.<sup>31</sup>

Las opiniones del economista, el profundo ecologista, el eco-feminista, el filósofo, el científico, el abogado y de cada una de las personas que tienen que ver con una u otra área de interés humano, deben ser tenidas en cuenta.

La Declaración de Estocolmo proclamó que el hombre es tanto, criatura como escultor de su medio ambiente... Ambos aspectos del medio ambiente del hombre, el natural y el fabricado por el hombre son esenciales para su bienestar y para el disfrute de los derechos humanos básicos –aun el derecho a la vida misma–. Los esfuerzos ecológicos, económicos y legales tendientes a proteger el medio ambiente seguirán siendo infructuosos hasta que se lleve a cabo una dramática reestructuración de los valores fundamentales que unen a la humanidad con el medio ambiente. El tema ha sido expresado en los siguientes términos: “*Believing ourselves to be separate from the earth means having no idea how we fit into the natural cycle of life and no understanding of the natural processes of change that affect us and that we in turn are affecting... It means that we attempt to chart the course of civilization by reference to ourselves alone. No wonder we are lost and confused... Unless we find a way to dramatically change our civilization and our way of thinking about the relationship between humankind and the earth, our children will inherit a wasteland*”.<sup>32</sup>

Cada una de las dimensiones del desarrollo sustentable se expresa a través de una multitud de percepciones. Estas pueden ir desde aquellas en donde el aspecto esencial es el desarrollo de una tecnología nueva y más eficiente que no abuse de los recursos naturales y que reduzca la contaminación, hasta aquellas que enfatizan la noción de equidad.<sup>33</sup> A través de cada una de estas percepciones, la humanidad debe valorar nuevamente su medio ambiente<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Se deben hacer grandes esfuerzos para promover las investigaciones que se basen en los aspectos morales y éticos del desarrollo sostenible; Schrecker, supra nota 32; E.W. Manning, “Managing Environmental resources to Meet Changing Ethics and Expectations” (Informe entregado en Killarney Ontario, Mayo 1992), *JA*, Livingston, “Moral Concerns and the Ecosphere”.

<sup>32</sup> Según Gore, “El creer que estamos separados de la tierra significa que no tenemos la menor idea de cómo encajamos dentro del ciclo natural de la vida, y que no entendemos los procesos naturales de cambio que nos afectan y que nosotros a la vez estamos afectando. Significa que nosotros tratamos de trazar el curso de la civilización tan solo con referencia a nosotros. Con razón nos encontramos perdidos y confundidos... A menos que encontremos una forma de cambiar dramáticamente nuestra civilización y nuestra forma de pensar acerca de la relación que existe entre la humanidad y la tierra, nuestros hijos heredarán un terreno desolado”.

<sup>33</sup> Esta noción incluye dos aspectos: a) la equidad para las generaciones futuras, cuyos intereses no están representados por el análisis económico actual o por fuerzas de mercado que descuenten el costo ambiental futuro, y b) la equidad para las personas que viven ahora y quienes no tienen igual oportunidad de acceso a los recursos naturales o a los bienes sociales y económicos existentes.

<sup>34</sup> Zeledón Zeledón Ricardo: “Sistema Del Derecho Agrario (ensayo)”, Edit. Porvenir, San José, Costa Rica 2001, Cap.XV, Pág.288  
ambientalmente benéficas, construcción de mecanismos de cooperación y capacitación, d) estructuras para la toma de decisiones, e) el rol de grupos representativos, f) salud, acuerdos humanos y agua potable, g) la tierra, desertificación, bosques y biodiversidad, h) la atmósfera, los océanos y mares, i) los desperdicios tóxicos, químicos y aquellos que revisten algún peligro, ver “UN/GA Eagerly Awaited Commission Established” (1992). *Environmental Policy & Law*.

Lo que se puede concluir de lo anterior, es que debe existir un equilibrio entre “visiones competitivas del mundo”. El derecho es un instrumento importante a fin de lograr el equilibrio de éstos intereses. Sin embargo, y aunque este estudio se concentrara en el entendimiento, la interpretación y el desarrollo legal del “desarrollo sustentable” –en un contexto internacional– se debe tener en cuenta que ninguna solución aislada puede ser comprensiva.<sup>35</sup>

Además, toda vez que el desarrollo sostenible tuvo su origen en el ámbito internacional, es en esta misma esfera donde debe continuar desarrollándose de manera especial. La realidad global de los problemas ambientales requiere soluciones internacionales. ¿Podrá el derecho ambiental internacional ofrecer nuevas soluciones para el afianzamiento del desarrollo sustentable que tanto requiere la humanidad? Si se logran nivelar las dimensiones ecológica, económica y ética del desarrollo sustentable, sin lugar a dudas éste será la fuente de respuestas a la problemática de un desarrollo que destruya el entorno natural.

## **§ 2. Comprensión e interpretación del desarrollo sustentable dentro del derecho ambiental internacional**

### **a) Consideraciones preliminares**

El concepto de desarrollo sustentable es bastante complejo. Las condiciones de “entropía global” que se pueden observar, hacen imperativa la búsqueda de nuevas respuestas a la crisis ambiental. Aunque el “paradigma del crecimiento económico” y, hasta cierto grado, los aspectos ecológicos y éticos del desarrollo sustentable que no han permanecido libres de crítica, entenderlos puede contribuir a la transformación de “estructuras atrasadas de desarrollo que no han tenido en cuenta el medio ambiente”. La pregunta que se debe formular es si el derecho internacional puede equilibrar estas dimensiones dentro de un esquema exitoso de desarrollo.

“El desarrollo sustentable busca llenar las necesidades y aspiraciones de la actual generación sin comprometer la habilidad para llenar aquellas del futuro. Lejos de requerir la cesación del crecimiento económico, que los problemas de pobreza y subdesarrollo no pueden ser solucionados a menos que tengamos una nueva era de crecimiento en la que los países en vías de desarrollo jueguen un papel importante y obtengan grandes beneficios... No se encontrará un solo cianotipo de sustentabilidad, puesto que los sistemas económico y social así como las condiciones ecológicas difieren ampliamente entre los países. Cada nación tendrá que crear sus propias políticas. Sin embargo, sin tener en cuenta estas diferencias, el desarrollo sustentable debe ser visto como un objetivo global”.

La WCED le presentó a la humanidad una descripción expresa: Si bien en general, del desarrollo sustentable. No obstante, ¿llevaría la idea de un objetivo común global, sin la existencia de un único cianotipo de desarrollo sustentable, a un “callejón sin salida”? ¿Pueden las “comunes pero diferenciadas” dimensiones ecológica, económica y ética del desarrollo sustentable ser efectivamente logradas si según se indicó anteriormente, existe una gran tensión entre ellas?

Según se discutirá más adelante, la necesidad de equilibrar las varias dimensiones del desarrollo sustentable había preocupado a la humanidad mucho antes del Informe de la Comisión Brundtland. Aunque esta última marca un hito fundamental, más de una década antes, los esfuerzos que buscaban establecer un equilibrio entre los temas ambientales y de desarrollo ya habían comenzado

<sup>35</sup> La diversidad de áreas en las cuales se puede aplicar el desarrollo sustentable indican la variedad de posibles enfoques. Por ejemplo la recientemente creada Comisión para el Desarrollo Sustentable inició sus actividades a través de un programa temático que analiza: a) los elementos para la sostenibilidad, b) recursos y mecanismos financieros, c) educación, ciencia y transferencia de tecnologías

Esta creciente preocupación llevaría eventualmente a la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED).<sup>36</sup>

Las intenciones, objetivos y definiciones conceptuales presentados por los presentes en UNCED, revelaron una serie de “componentes conceptuales” “criterios” para el desarrollo sustentable.

Evidencia adicional demostrará que algunos de estos elementos se encuentran en proceso de conversión en normas de derecho internacional ambiental. UNCED ha creado, por lo tanto, el escenario para el equilibrio de las dimensiones económica, ecológica y ética del desarrollo sustentable a través del derecho ambiental internacional.

#### **b) Conceptos que constituyen el desarrollo sustentable**

En junio 14 de 1992, UNCED adoptó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Agenda 21 y la Declaración Autorizada, –sin fuerza jurídica obligatoria de principios– para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sustentable de los bosques de todo tipo. Aunque algunas de las expectativas de la UNCED habían sido más altas que los resultados obtenidos, el camino y las metas que se fijaron para el desarrollo sustentable no deben ser descartadas. Un caso ejemplar es el de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Cada uno de sus 27 Principios se relacionan con el desarrollo sustentable mientras que 10 expresamente lo reafirman.

Pero, ¿cuál fue el verdadero impacto de UNCED sobre el desarrollo sustentable? *Qué soluciones presenta para los problemas*, que habían sido resaltados previamente por la WCED? El principio 27 de la Declaración de Río describe las respuestas a estas preguntas.

Este principio apoya, mas que cualquier otro, el punto de vista del nuestra posición. Según fue explicado por la Declaración de Río, el trabajo desarrollado en UNCED reafirmó una serie de conceptos, principios y pautas que deben ser reconocidos como “conceptos componentes” y “criterios fundamentales” para el desarrollo sustentable. Este grupo de elementos son la médula (corazón y substancia) del desarrollo sustentable. La Declaración de Río contempla el desarrollo sustentable como un “campo” dentro del cual el desarrollo específico del derecho ambiental internacional debe ser llevado a cabo” 37.

Por lo tanto, un estudio de los principios tipificados en la declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, presenta las diferentes facetas del desarrollo sustentable. Algunos de las más importantes son:

- a) El derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (principio 1).
- b) El derecho soberano de los Estados de explotar sus propios recursos conforme a sus propias políticas ambientales al tiempo que se asegure que las actividades dentro de su jurisdicción o control, no causen daño al medio ambiente de otros Estados o de áreas más allá de los límites de jurisdicción nacional (principio 2).
- c) La obligación de conservar y proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras (principio 3).
- d) La erradicación de la pobreza (principio 5).
- e) La obligación de cooperación entre Estados con problemas ambientales (principios 7, 9, 12 y 27).

<sup>36</sup> Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, entre el 3-14 de Junio de 1992-, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.1) y A/CONF. 151/26/Rev.1 (Vol. II) (UNCED Vol.I y UNCED Vol. II respectivamente).

<sup>37</sup> Zeledón Ricardo: “Derecho Agrario y Derechos Humanos”, edit. Jurua, Curitiba 2002, Cap.VI, Pág. 167 Una primera diferencia es sobre el carácter de los acuerdos de Río. En términos absolutos la Conferencia no fue exclusivamente sobre medio ambiente. Fue sobre desarrollo. Lo ambiental se convierte en su columna vertebral. Por su medio se propone cambiar los estilos y políticas sectoriales y económicas para garantizar la salvación e integridad del planeta y garantizar la sobrevivencia de las nuevas generaciones. Este nuevo tipo de desarrollo fundado en el ambiente sólo podrá lograrse a través de un mayor énfasis en el contenido social y en una equidad global dentro del proceso.

- f) La necesidad de obligaciones comunes pero diferenciadas (principios 6, 7).
- g) El principio del que contamina paga (principio 16).
- h) La idea de un “principio precautelativo” (principio 15).
- i) Evaluación previa del posible impacto ambiental de actividades con la potencialidad para afectar el medio ambiente (principio 17).
- j) La notificación a otros Estados de emergencias ambientales que puedan tener consecuencias en sus territorios (principio 18).
- k) El intercambio de información anticipada y a tiempo sobre cualquier actividad potencialmente peligrosa para el medio ambiente y con efectos transnacionales (principio 19).
- l) La solución pacífica de disputas ambientales (especialmente relevante en el caso de recursos compartidos) (principio 26).
- m) La no discriminación en el acceso a los sistemas judiciales (principio 10).
- n) La equitativa utilización de los recursos.
- o) La obligación de supervisar continuamente el medio ambiente (para algunos la idea de “liderazgo hacia el futuro”).<sup>38</sup>

Este grupo de principios son tanto flexibles como dependientes. En otras palabras, mientras algunos se encuentran en proceso de convertirse en normas de derecho internacional, otros pueden desaparecer y convertirse en nuevos principios que fortalezcan la protección del medio ambiente y el desarrollo. De la misma manera algunos tienen una relación más directa con otros. Sin embargo, resulta "importante un proceso de verificación, previa aceptación y análisis de los referidos principios" <sup>39</sup>.

### ***1) Convexidad o concavidad?***

Las dos hipótesis delineadas anteriormente, corresponden a lo que se puede denominar como el fenómeno de la “convexidad” y la “concavidad” (como se conoce comúnmente, cuando la luz pasa a través de un lente convexo o cóncavo, sufre uno de dos efectos), en el primer caso, sale como un rayo singular de luz y en el segundo, sale dispersa en un número infinito de rayos. Los orígenes del concepto de “convexidad”, se remontan a las palabras del latín *convexus* y *convehere* que significan unir.<sup>40</sup>

De igual manera entonces, se puede señalar que, dependiendo de si el desarrollo sustentable se viera a través de un lente convexo o uno cóncavo, habría dos posibles resultados. Primero emergería como una idea sencilla que puede ser definida como un concepto o, segundo, emergería no como un concepto único, pero como uno que se expresa a través de muchos otros.

<sup>38</sup> Ver la Declaración de Río. Aunque, la utilización equitativa y la obligación de que haya supervisión ambiental no son expresamente mencionadas en la declaración, se pueden deducir fácilmente de su texto. Además, según se verá, estas obligaciones también se encuentran en otros documentos internacionales. Ver V. Koster, “From Stockholm to Brundtland” (1990). *Environmental Policy and Law*.

<sup>39</sup> Zeledón Zeledón Ricardo: “Derecho Agrario y Derechos Humanos”, edit. Jurua, Curitiba 2002, Cap.VI, Pág.168. El desarrollo sostenible se presenta como una opción al derecho agrario para superar todas las objeciones formuladas al ambiente y al desarrollo. Es una concepción humanista fundada en criterios axiológicos de alto contenido social. Se trata de una filosofía cuyo fin es lograr el bienestar de la humanidad en el tiempo. En el centro se ubica al ser humano. Para lograr el desarrollo debe conservarse y protegerse el ambiente porque es la única forma de garantizar la sobrevivencia del planeta. Definido en forma solidaria el papel del hombre en la tierra se deberá procurar su prosperidad. Este tipo de desarrollo sólo podrá alcanzarse a través de una visión holística. Necesariamente deberán estar incorporados todos los segmentos de la sociedad y actuar en armonía. Los pobres y los ricos deben interactuar concertadamente. Porque los ricos no podrán continuar sobreviviendo a costa de los pobres ni de sus recursos naturales.

<sup>40</sup> Webster’s Riverside University Dictionary (Boston, MA., Riverside, 1988). Aunque la concavidad es el estado opuesto al estado de convexidad, no se puede hacer una referencia etimológica similar para el concepto de “cóncavo” cuyo origen del latín, *concavus*, simplemente se refiere a “curvo como la superficie interior de una pelota”.

De la anterior discusión está claro que uno de los principales problemas que abogados, economistas, científicos y, generalizando, teóricos y eruditos, enfrentan actualmente es el de la conceptualización de la idea del desarrollo sustentable. La respuesta a la pregunta conceptual que ronda al desarrollo sustentable se debe encontrar tanto en las fuentes materiales del desarrollo sustentable como en las formales

. Se debe, por lo tanto, buscar dilucidar si la WCED y los instrumentos anteriores y posteriores a este informe marcan la pauta para la creación de un concepto único, o por el contrario para lo que uno podría llamar un “pluri-concepto” o “multi-concepto” capaz de abarcar una serie de manifestaciones más específicas e individuales. Aunque algunos de los ejemplos relevantes a la pregunta ya han sido tratados, es necesario entender las preguntas sobre convexidad y concavidad con el fin de establecer el desarrollo sustentable como un concepto que pueda ser interpretado coherentemente por el derecho ambiental internacional.

Las fuentes materiales son los hechos cotidianos que dan forma e informan al concepto del desarrollo sustentable (ej. un accidente nuclear, un derrame de petróleo, la contaminación que traspasa fronteras, etc.) y las fuentes formales son los procesos que “formalmente” le dan sus características (ej. los tratados, estudios, informes de los funcionarios y de las ONGs, pautas, etc.).

### ***GENESIS DEL MEGADERECHO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE***

En la Declaración de Copenhagen se postuló la idea de que “el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes del desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente”, constituyéndose en marco de los “esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida”, reconociéndose que “para sostener el desarrollo social y la justicia social, es necesario un crecimiento económico de amplia base y sostenible”<sup>41</sup>

Hoy el problema radica en definir acabadamente este “desarrollo sustentable” y determinar los instrumentos que lo implementen <sup>42</sup>.

## **3. EL CONCEPTO "DESARROLLO SUSTENTABLE" Y SU REGULACIÓN INTERNACIONAL.**

### **3.1 La Asamblea General de las Naciones Unidas y el Informe Brundtland:**

En 1987, la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo elaboró el **Informe Brundtland**, denominado así en honor a la presidenta de dicha Comisión, la entonces primera ministra noruega, Gro Harlem Brundtland. Este informe incorpora por primera vez el concepto de Desarrollo Sostenible definiéndolo como «el *desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*». A partir de este momento, la idea de sostenibilidad se va universalizando como referente en todas las políticas medioambientales y de crecimiento económico. Este informe puso de relieve los problemas ambientales que amenazan la supervivencia de la Humanidad. Según establece el informe Brundtland:

<sup>41</sup> Declaración de Copenhagen 1995, punto 6.

<sup>42</sup> Zeledón Zeledón Ricardo: “Sistema Del Derecho Agrario (ensayo)”, Edit. Porvenir, San José, Costa Rica 2001, Cap.XV, Pág.295. Posteriormente el tema ha venido progresando conceptualmente en las diversas cumbres de Naciones Unidas. Ahí el desarrollo sostenible está presente y se reitera. Primero fue la Cumbre de Viena, sobre Derechos Humanos, en 1993, luego se sucedieron las de El Cairo, de Población, en 1994, la de Beijing, referida a la Mujer, en 1995, la de Copenhagen, de Desarrollo Social, en 1995, la de Roma, sobre Seguridad Alimentaria, en 1996, y finalmente la de Kyoto, de Cambio Climático, en 1997

El Desarrollo Sustentable debe ser un Proceso Ilustrado: es decir que sepa sacar el mejor partido ambiental de la evolución tecnológica y que tenga en cuenta que la evolución demográfica debe estar en armonía con el potencial productivo del ecosistema.

El Desarrollo Sustentable debe ser un Proceso Solidario: es decir, que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades humanas y que exija una contención del crecimiento a quienes viven por encima de los medios ecológicamente aceptables.

El Desarrollo Sustentable debe ser un Proceso Equitativo: es decir que garantice a todos la capacidad de acceso a los recursos naturales restringidos y que asegure a las generaciones futuras la disponibilidad de los recursos no renovables y la pervivencia de las especies vegetales y animales.

Este concepto se ha consolidado como el objetivo fundamental de la acción ambiental y se encuentra presente en todos los textos de protección del Medio Ambiente.

### **3.2. La Conferencia de Río de Janeiro:**

El informe Brundtland conduce a la segunda **Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente**, celebrada en **1992** en **Río de Janeiro**. Se abren las puertas a la esperanza hacia la sostenibilidad. Los instrumentos adoptados en la Conferencia de Río son:

Dos declaraciones de principios:

- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y
- Declaración de los "principios para un consenso global sobre gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques" 43.

Dos convenios internacionales:

- Convenio sobre Biodiversidad y
- Convenio sobre Cambio Climático.

Un programa de acción: Programa 21. 44.

Estos instrumentos tienen un carácter evolutivo pues han de ser desarrollados aplicados en los años sucesivos.

LA declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo consta de 27 principios que establecen las bases sobre las que los Estados y los pueblos tienen que cooperar para una mayor consolidación del derecho internacional en la esfera del desarrollo sustentable (principio 27).

La Declaración de Río de Janeiro es un instrumento jurídico no vinculante. Proporciona un marco general para el desarrollo del Derecho Ambiental nacional e internacional. Esta Declaración se ha reflejado ya en numerosos Estados.

En la Conferencia de Río se adoptó también la **Declaración: "los principios para un consenso global sobre gestión, conservación y desarrollo sustentable de todos los tipos de bosque"**. Se trata de un instrumento jurídicamente no vinculante y débil por falta de consenso y presión de los países madereros. En esta Declaración se establece que la adecuada gestión y conservación de los bosques es competencia de los Gobiernos de los países a los que pertenecen, este principio hace que no se internacionalicen los problemas de los bosques.

43. Zeledón Zeledón Ricardo: "Derecho Agrario Nuevas Dimensiones", edit. Jurua, Curitiba 2003, Cap.V, Pág. 100. Pero en 1992 toda la doctrina jurídica reconoció la importancia del ambiente. La Cumbre de Río dejó una huella histórica. Todas las ramas del Derecho le prestaron atención. Se sintió el efecto transversal y profundo en todos los ordenamientos jurídicos.

44. Zeledón Zeledón Ricardo: "Derecho Agrario y Derechos Humanos", edit. Jurua, Curitiba 2002, Cap.VI, Pág. 172. Pero a los nuevos conceptos vienen unidas nuevas obligaciones. Deberá ser económicamente organizada, socialmente justa y ecológicamente equilibrada. Esto vale tanto para los países ricos como para los pobres. En estos últimos la pobreza no debe comprometer los recursos naturales. Porque en ningún caso el sacrificio de la naturaleza constituye una salida válida. Ni tampoco es válido autorizar prácticas o tipos de cultivo contra el ambiente.

## CAPITULO II DESARROLLO SUSTENTABLE

Ante todo la definición del “desarrollo sustentable” debe ser accesible para todos.

En el ámbito de producción agropecuaria los miedos acerca de la sustentabilidad han ido fundiéndose hasta una increscente aceptación de la sustentabilidad como criterio para medir prácticas y políticas agrarias.

Zeledón Zeledón en términos generales nos dice que el desarrollo sustentable “trata de reivindicar lo social a través del desarrollo económico en armonía con la naturaleza”<sup>1</sup>. Hamilton nos proporciona una definición de sustentabilidad en su forma más sencilla, expresando que es el desarrollo de prácticas agrícolas que protegen el medio ambiente mientras preservan la rentabilidad económica de los productores<sup>2</sup>.

Hamilton señala claramente que el fundamento del concepto de desarrollo sustentable radica en que el éxito de todo sistema agrícola a corto o largo plazo depende de su diseño para “sostener” los recursos necesarios para su operatividad; esos recursos, remarca, incluyen no sólo los físicos (tierra, aire y agua) sino también los humanos y sociales (familias y comunidades agrarias) además de la estructura económica necesaria para que el sistema agrario funcione<sup>3</sup>.

En definitiva como nos resume Zeledón Zeledón, “la agricultura está interconectada a gran cantidad de factores de carácter económico, social y ambiental”<sup>4</sup>

### ***a. El aspecto social***

A partir del informe “Brundtland”, de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, se entiende que el desarrollo debe satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo 1994) “ubica al ser humano como el centro del desarrollo sostenible, en tanto derecho fundamental e inalienable, parte indisoluble de los derechos humanos”<sup>5</sup>.

Tanto la Conferencia de El Cairo 1994 como la de Copenhagen 1995 resaltan la necesidad de establecer estrategias para la generación de ingresos y empleo para la población rural pobre<sup>6</sup>.

No sólo la pobreza o el hambre son problemas que están en la mira de la concepción del desarrollo humano sustentable, también la educación. La educación se transforma en un pilar importante. La Agenda XXI lo reconoce y en la conformación del ALCA se lo distingue. El

---

<sup>1</sup>Zeledón Zeledón, Ricardo y Orlando, Pietro Romano: “El renacimiento del Derecho Agrario”, edit. Guayacán, Costa Rica 1998, pág.167.

<sup>2</sup>Hamilton, Neil: “Ten years of sustainable agriculture experience in the U.S”, UMAU Congres, Porto Alegre, Brasil, may 1998.

<sup>3</sup>Hamilton, Neil: “Ten years of sustainable agriculture experience in the U.S”, UMAU Congres, Porto Alegre, Brasil, may 1998.

<sup>4</sup>Zeledón Zeledón, Ricardo y Orlando, Pietro Romano: “El renacimiento del Derecho Agrario”, edit. Guayacán, Costa Rica 1998, pág.173.

<sup>5</sup>Zeledón Zeledón, Ricardo y Orlando, Pietro Romano: “El renacimiento del Derecho Agrario”, edit. Guayacán, Costa Rica 1998, pág.174.

<sup>6</sup>Zeledón Zeledón, Ricardo y Orlando, Pietro Romano: “El renacimiento del Derecho Agrario”, edit. Guayacán, Costa Rica 1998, pág.174.

desarrollo sustentable para practicarlo primero hay que enseñarlo. Como surge de la Cumbre Americana (1994-1998) es todo el hemisferio que asume el propósito de pujar por algunas reformas no económicas, como la transformación educativa, necesaria para que América se introduzca en el nuevo orden mundial. En palabras del Presidente de los Estados Unidos de Norte América “la Agenda busca equiparar a toda nuestra gente con las herramientas necesarias para participar del ALCA”<sup>7</sup>. Ninguna de las metas es más crítica que la educación, siendo que la tasa de deserción ha crecido desde 1994<sup>8</sup>.

La importancia del fomento de la educación queda resaltado en el Preámbulo de la Convención sobre Diversidad Biológica (5 de junio de 1992) cuando “se reconoce la falta general de información y conocimiento respecto de la diversidad y la urgente necesidad de desarrollar las capacidades científicas, técnicas e institucionales para proveer una base de entendimiento a partir de la cual planear e implementar las medidas apropiadas”

En la VI Sesión de la Comisión de Desarrollo Sustentable (13 de abril - 1 de mayo de 1998) se estableció que la educación del desarrollo sustentable tiene que prestar especial atención a la juventud.

En definitiva, como expresas en la Declaración de Copenhagen, un “desarrollo social equitativo que reconozca que los pobres deben tener el poder necesario para utilizar de modo sostenible los recursos ambientales, es el fundamento necesario del desarrollo sostenible”<sup>9</sup>. Poder que se logra con los medios económicos pero también con el intangible poder de la educación e información.

Como características que se funden en el aspecto social que comentamos Guerra Daneri nos puntualiza que “el espacio rural es también espacio de vida, conforma el paisaje y es fundamental para el esparcimiento, además de ser donde se conservan los factores que dan tradición a los pueblos”<sup>10</sup>.

### ***b.El aspecto económico***

El concepto de desarrollo tiene una doble asociación con la idea de progreso y con la de economía<sup>11</sup>. Como dice Zeledón Zeledón es el momento en que “debe pasarse de una agricultura tradicional a una agricultura sostenible”<sup>12</sup>.

Se trata de tomar medidas de conservación de los factores naturales y al mismo tiempo hacer que la actividad, entre otros objetivos, sea de productividad suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias, sea rentable para los productores, y que “genere empleo como medio de combatir la pobreza”<sup>13</sup>, que se facilite la inserción de jóvenes agricultores y así evitar las olas de migración interna. De ahí la preocupación por las reformas de la política agraria y la reforma agraria. Latinoamérica confronta la globalización y la búsqueda de su consiguiente posicionamiento en el contexto económico mundial con el grave problema del nivel de vida

---

<sup>7</sup>Time, Latin American edition, April 20,1998, pag. 12.

<sup>8</sup>Time, Latin American edition, April 20,1998, pag. 12.

<sup>9</sup> Declaración de Copenhagen 1995, punto 6.

<sup>10</sup> Guerra Daneri, Enrique: Congreso de la UMAU mayo de 1998, Porto Alegre, Brasil.

<sup>11</sup>Coria; Devia; Lamas; Nonna; Villanueva: “El Rumbo Ambiental en la Argentina”, ediciones Ciudad Argentina, 1998, Pág. 34.

<sup>12</sup>Zeledón Zeledón, Ricardo y Orlando, Pietro Romano: “El renacimiento del Derecho Agrario”, edit. Guayacán, Costa Rica 1998, pág.169.

<sup>13</sup>Zeledón Zeledón, Ricardo y Orlando, Pietro Romano: “El renacimiento del Derecho Agrario”, edit. Guayacán, Costa Rica 1998, pág.170.

del campesinado y la distribución de tierras, sin contar las formas de laboreo o la falta de incentivos entre otras deficiencias del sistema.

Orlando nos remarca que hoy la agricultura debe enfrentarse a un mercado global, procesos de racionalización productiva y una cultura de la empresa donde se da la reducción de costos y la calificación de productos<sup>14</sup>.

### *c.El aspecto ambientalista*

El aspecto ambiental es indiscutido y como cierta doctrina recalca existe una “preliminar ‘obligación erga omnes de los estados de proteger el medio ambiente’, presentándose como un bien indispensable y primario de tutela inderogable”<sup>15</sup>.

Se dice que los recursos biológicos son vitales para el desarrollo humano económico y social. Existe un increscente reconocimiento de que la diversidad biológica es una ventaja global de tremendo valor para las generaciones presentes y futuras. Al mismo tiempo la amenaza a las diferentes especies y ecosistemas nunca se ha visto de tal magnitud como actualmente.

Orlando señala un interesante instrumento estratégico, cual se refiere a la “reintroducción de ecotipos mejorados, para una ampliación de la diversidad biológica y la reconstitución de agro-sistemas biológicamente más complejos y diversificados”<sup>16</sup>.

El Fondo Regional de Técnica Agropecuaria incluye en la definición de su misión “procurar el manejo sostenible de los recursos naturales”.

### *d.El aspecto ético*

Alguna doctrina distingue también cierta arista **ética** en el concepto de desarrollo sustentable ya que, al reconocer en él dimensiones social, económica y ambiental, “una serie de nuevos valores humanos y de la naturaleza”<sup>17</sup> se integran a las concepciones productivas.

Así, ilustrando los valores hoy estandartes de defensa, Heyerick nos explica que en la Unión Europea todo tratado o acuerdo comercial de cooperación en el que la Unión sea parte debe prever cláusulas sociales y ambientales positivas, de respeto de los derechos humanos y democráticos, basando la Unión su acción sobre la promoción del desarrollo sustentable, de los derechos económicos, sociales, culturales, cívicos y políticos, de la equidad económica y social, de la igualdad entre hombres y mujeres<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo y Orlando, Pietro Romano: “El renacimiento del Derecho Agrario”, edit. Guayacán, Costa Rica 1998, pág.138.

<sup>15</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo y Orlando, Pietro Romano: “El renacimiento del Derecho Agrario”, edit. Guayacán, Costa Rica 1998, pág.138.

<sup>16</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo y Orlando, Pietro Romano: “El renacimiento del Derecho Agrario”, edit. Guayacán, Costa Rica 1998, pág.138.

<sup>17</sup> Coria; Devia; Lamas; Nonna; Villanueva: “El Rumbo Ambiental en la Argentina”, ediciones Ciudad Argentina, 1998, page 34.

<sup>18</sup> Heyerick, Marc: “Aspects juridiques de l’agriculture durable” - rapport présenté au Congrès Mondial de Droit Rural organisé par l’UMAUI à Porto Alegre (Bresil) du 19 au 22 mai 1998.

El cambio de rumbo está vinculado con poder lograr un compromiso profundo y generalizado con una nueva ética, como es la de mantener nuestras acciones acordes con el desarrollo individual equitativo<sup>19</sup>.

Si como expresa la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo “la humanidad está en condiciones de realizar un desarrollo sustentable”, para lograrlo es imprescindible una *transformación* en el comportamiento de los hombres conducidos por la firme voluntad de asumir una actitud responsable frente al ambiente y de llevar la utilización de los recursos a niveles sostenibles.

### **Republica argentina**

#### ***Previsiones respecto del suelo***

La ley de conservación de suelos **22428/81**, establece un sistema de adhesión voluntaria de las provincias permitiendo que exista de esta manera una legislación de tinte conservacionista en provincias donde no estaba todavía previsto el tema o que el mismo exista en forma paralela al nacional adherido. El sistema de adhesión adoptado es criticado por Brebbia por considerarlo demasiado laxo en relación a la envergadura del problema, ya que podría constatarse “inacción” provincial<sup>20</sup>.

La ley ha pretendido “estimular la actuación del sector privado y coordinarla con los sectores públicos a fin de concurrir eficazmente a defender los suelos del país”<sup>21</sup>, propiciando la creación de consorcios de conservación integrados voluntariamente

#### ***Previsiones respecto a actividades agropecuarias***

Según la ley **13.246** sobre arrendamientos rurales (modificada por la ley 22298) si se realizara una “explotación irracional del suelo que origine su erosión, degradación o agotamiento” - **prohibida** aunque fuese admitida en el contrato respectivo - el arrendador cuenta con la posibilidad de escoger entre rescindir el contrato o solicitar judicialmente el cese de esa actividad prohibida. Mientras que la posibilidad de rescindir el contrato reside en ambas partes del contrato si la erosión o agotamiento sobrevinieron por caso fortuito o fuerza mayor. Además la misma ley en su art.17 declara la nulidad insanable y la carencia de todo valor y efecto a determinadas cláusulas, entre ellas: la que obligue a “realizar la explotación en forma que no se ajuste a una adecuada técnica cultural”.

La ley **22913** (15 de septiembre de 1983) establece que se declaran zonas de emergencia agropecuaria cuando “factores de origen climático, telúrico, biológico o físico, que no fueran previsibles o siéndolo fueran inevitables, por su intensidad o carácter extraordinario, afectaren la producción o la capacidad de producción de una región (del productor individual en por lo menos el 50%), dificultando gravemente la evolución de las actividades agrarias y el cumplimiento de las obligaciones crediticias y fiscales” (art5 p.a). La declaración debe delimitar el área territorial, el período por el que se extiende, comprendiendo el lapso se estime que abarque la emergencia y el que demandará la recuperación de las explotaciones (art.5 p.a); siendo requisito no concluir que la situación resulte ser de carácter permanente. Para las zonas

---

<sup>19</sup> Coria; Devia; Lamas; Nonna; Villanueva: “El Rumbo Ambiental en la Argentina”, ediciones Ciudad Argentina, 1998, page 33.

<sup>20</sup> Brebbia, Fernando: “Manual de Derecho Agrario”, Edit. Astrea, pag. 208.

<sup>21</sup> Brebbia, Fernando: “Manual de Derecho Agrario”, Edit. Astrea, pag. 206.

donde las medidas derivadas de una declaración de emergencia agropecuaria se prevee la posibilidad de declararlas zonas de desastre (art5 p.b), en este caso la producción o capacidad de producción del productor individual se vea afectada en por lo menos un 80%, si fuese menos igualmente goza de los beneficios correspondiente .

### ***Previsiones respecto a los bosques***

La ley **13.273** de defensa, mejoramiento y ampliación de bosques, modificada por la ley 20.531, en su art.14 **prohíbe** “la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales”. Al tratar el aprovechamiento de los bosques fiscales determina que deberá “asegurar la persistencia de la masa forestal sin detrimento de su extensión y calidad” (art.39).

La tipificación de los bosques artificiales (art.8) tiene un trasfondo de previsión de consecuencias *económicas, sociales y ecológicas*. Al ser declarados “para proteger el suelo, caminos” la previsión económica es indudable, en cuanto estos elementos sirven a la producción, transporte y comunicación, además, como dice la ley estos bosques sirven “para la defensa contra acción de los elementos, vientos, aludes”. Cuando se establecen los bosques artificiales “para proteger las costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequias y embalses” se están previendo las consecuencias sociales que aparejan a los riberños las irregularidades del régimen de aguas. Por cuanto lo ecológico se prevee declararlos “para albergue y protección de especies de la flora y fauna cuya existencia se declara necesaria”.

### ***Previsiones respecto a la actividad minera***

Argentina ha volcado a la legislación normas que tienen por objeto fomentar el desarrollo y al mismo tiempo enfrentar el problema ambiental.

En cuanto a la faz económica, las inversiones son consideradas imprescindibles para obtener un adecuado conocimiento del indudable potencial minero que posee el país.

El régimen de inversiones mineras planteado por la ley 24196 requiere la adhesión expresa en términos de ley por parte de las provincias para resultar aplicable en ellas. Para incentivar el desarrollo de la actividad minera en la Argentina se prevee una serie de medidas fiscales: se establece la estabilidad fiscal por treinta años a partir de la fecha de presentación del estudio de su factibilidad, se hacen provisiones respecto al impuesto a las ganancias, al régimen de las importaciones para los bienes de capital, sus componentes o insumos. La estabilidad fiscal alcanza a todos los tributos (art.8-dec.2686), entendiéndose por tales los impuestos, tasas y contribuciones impositivas, como así también a los derechos o aranceles a la importación o exportación (excepciones: las tasas retributivas de servicios y del Impuesto al Valor Agregado - art.21 inc.a dec.2686).

En relación al medio ambiente se contemplan las alteraciones que pueda sufrir disponiéndose la constitución de una previsión especial a los efectos de prevenir o subsanar (art.23-ley 24196), acumulable en los diferentes ejercicios que correspondan al ciclo productivo (art.23-dec.2686), debiendo restituirse al balance impositivo del impuesto a las ganancias al finalizar

el dicho ciclo<sup>22</sup> los montos no utilizados (art.23 ley 24196). La autoridad de aplicación fiscalizará las tareas conjuntamente con el organismo competente provincial (art.23 dec.2686).pero el mas revolucionario de todos es el art. 263 del Código de minería reformado

## **LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO DE 2002.**

La Asamblea General de las Naciones Unidas autorizó la celebración de una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible para dar así un impulso a los objetivos acordados en la Cumbre de Río de Janeiro. Pero su celebración fue decepcionante porque desde entonces no se han solventado los problemas que dañan nuestro Planeta.

Se llevó a cabo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 con la participación de más de 100 jefes de Estado y de Gobierno. Sus resultados fueron plasmados en una Declaración y en un Plan de Aplicación.

Pero esta Cumbre de Johannesburgo debía enfrentarse a una realidad muy diferente a la de la Cumbre de Río. Durante esta década han acaecido dos hechos singulares:

En primer lugar, se aprobó el Tratado Mundial del Comercio en 1995 para promover el libre intercambio, pero con unos criterios que fomentan la desigualdad.

Por otra parte, a raíz del 11 de septiembre, EE.UU. ha caído en una carrera belicosa y agresiva que parece desbocada.

A pesar de ello, el mensaje de Río caló en muchas conciencias y afianzó que la sostenibilidad debía impulsar por igual la protección del Medio Ambiente, el desarrollo económico y el desarrollo social.

El principal desafío al que se enfrentó la Cumbre de Johannesburgo era aceptar que la Sostenibilidad era un cambio de paradigma de nuestra civilización que implicaba un cambio en profundidad de los sistemas de producción y de los patrones de conducta en los llamados países desarrollados.

No se quiso que la Cumbre de Johannesburgo acabara como la de Río: grandes declaraciones pero pocos compromisos. Para evitar esto, se Debía aprobar un Plan de Acción con objetivos realistas y concretos.

Pero esto no ha sido posible. Estados Unidos, con el apoyo de Canadá, Japón y Rusia, sólo permitió en la mayor parte de los temas abordado en esta Cumbre que se hicieran simples declaraciones sin compromisos concretos de actuación. Así con respecto al Desarrollo Sustentable no se han podido acordar objetivos concretos. Por ello tampoco se hizo con respecto a las energías renovables.

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, resumió los progresos que esperaba ver en Johannesburgo en cinco esferas:

---

<sup>22</sup> Se considera según el decreto que ha finalizado el ciclo productivo cuando se ha agotado el yacimiento o cuando la autoridad de aplicación lo diera por finalizado en virtud de una interrupción total de trabajos por un lapso superior a dos años. - art.23 dec.2686

- **Agua y el Saneamiento:** Poner el agua potable al alcance de por lo menos 1.000 millones de personas que carecen de agua apta para el consumo y proveer de saneamiento adecuado a 2.000 millones de personas. El agua contaminada, el saneamiento inadecuado y la falta de higiene causan más del 80% de todas las enfermedades en los países en desarrollo. El paludismo por sí sólo provoca más de un millón de muertes al año. Para el año 2025, las dos terceras partes de la población mundial podrían vivir en zonas sometidas a una escasez de agua de moderada a aguda.

- **Energía:** Dar acceso a la energía a 2.000 millones de personas que carecen de servicios modernos de energía; promover las fuentes de energía renovables; reducir el consumo excesivo y ratificar el Protocolo de Kyoto para abordar la cuestión de; cambio climático. La población de los países industrializados consume 10 veces más energía por habitante que la población de las regiones en desarrollo.

- **Salud:** Abordar los efectos de los materiales tóxicos y peligrosos; reducir la contaminación del aire, que mata a tres millones de personas todos los años, y la incidencia del paludismo asociada con el agua contaminada y la falta de saneamiento.

- **Productividad agrícola:** Trabajar para revertir la degradación de las tierras, frenar la erosión y la desertificación, que afecta aproximadamente a los dos tercios de las tierras agrícolas del mundo.

- **Diversidad biológica y ecosistemas:** Revertir los procesos que han destruido aproximadamente la mitad de los bosques tropicales húmedos y los manglares de la Tierra, amenazan al 70% de los arrecifes de coral y están diezmando las pesquerías. Más de 11.000 especies están amenazadas de extinción, más de 800 ya se han extinguido y otras 5.000 podrían extinguirse, a menos que se adopten las medidas adecuadas.

Entre los objetivos oficiales de la Cumbre estaban:

-**Lograr que la mundialización facilitara el desarrollo sustentable:** La globalización es un fenómeno con múltiples facetas que puede utilizarse para la mejora del desarrollo sustentable. Hay que conseguir que la globalización se ponga al servicio del desarrollo sustentable y no al contrario. Para ello se hace necesario un liderazgo político, para lo cual se debe "reinventar" la ONU u otros foros con reglas que tengan aplicación práctica.

-**Erradicar la pobreza y mejorar los medios de vida en las zonas rurales y urbanas:** Los recursos medioambientales como el suelo, el agua potable, agua para la agricultura y productos pesqueros y forestales son esenciales en la vida de las personas que viven sumidas en la pobreza y se ven afectadas de una manera desproporcionado cuando las condiciones ambientales se deterioran o cuando se les niega o limita el acceso a estos recursos. El éxito de la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo estuvo condicionado por el número de compromisos que se alcanzaron, siendo su objetivo la reducción a la mitad del número de personas que sufren hambre en el mundo, teniendo en cuenta la necesidad de que los países en vías de desarrollo puedan participar en el comercio mundial.

-**Modificar los patrones insostenibles de producción y consumo, incluida la cuadruplicación de la eficiencia energética en los próximos 20 ó 30 años:** La protección y gestión de los recursos naturales deben constituir la base de unos nuevos patrones de

producción y consumo. Para poder disociar degradación del Medio Ambiente y consumo de recursos, por un lado, y crecimiento económico, por otro, es preciso reorientar las inversiones públicas y privadas hacia nuevas tecnologías respetuosas con el Medio Ambiente. Se debe prestar una atención especial a las vías de promocionar una gestión sustentable, conservar los recursos naturales y cambiar las pautas insostenibles de producción y consumo.

**-Promover la salud mediante** el acceso seguro y económicamente asequible al agua potable, la reducción del plomo en la gasolina y la mejora de la calidad del aire en locales cerrados:

**-Proporcionar acceso a la energía** y mejorar la eficiencia energética mediante la creación y la utilización de tecnologías que fomenten las fuentes de energía renovable y de alta eficiencia energética, y modificar los patrones insostenibles de consumo de energía;

**-Ordenar de manera sustentable los ecosistemas** y la diversidad biológica mediante el mejoramiento de los indicadores y los sistemas de gestión, haciendo frente a los problemas de la pesca excesiva, las prácticas no sostenibles en materia de selvicultura y la contaminación marina;

**-Mejorar la gestión de los suministros de agua** y la distribución de recursos hídricos de manera que sea más equitativa;

**-Proporcionar recursos financieros** y tecnologías ecológicamente sustentables.

**-Apoyar el desarrollo sustentable** en África mediante programas nuevos y amplios que permitan crear instituciones y sistemas que puedan abordar cuestiones relacionadas con el hambre, la salud y la protección del Medio Ambiente, así como la gestión de los recursos.

**-Fortalecer el sistema de administración internacional** con miras al desarrollo sustentable.

La Cumbre se limitó a promover la adopción de medidas dirigidas a fortalecer las disposiciones institucionales para el desarrollo sustentable a todos los niveles en el marco de la Agenda 21 y seguir progresando a partir de los avances conseguidos desde la Cumbre de Río. Instó a una participación más activa al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en la gestión del desarrollo sustentable.

Pero la mayor parte de los compromisos asumidos en esta Cumbre resultaron decepcionantes pues se limitó a apoyar instrumentos internacionales ya existentes. Hubo una falta de compromiso de los Estados para alcanzar objetivos concretos.

Uno de los mayores fracasos de la Cumbre fue la falta de compromiso para alcanzar objetivos concretos de implantación de energías renovables.

Pero no todo fue negativo. Se movilizaron las organizaciones protectoras del Medio Ambiente que presionaron fuertemente para la adopción de acuerdos con contenidos concretos y vinculantes.

## LA HUELLA ECOLÓGICA. NUEVO APOORTE AL DERECHO AGRARIO

La definición de desarrollo sustentable ha potenciado la aparición de sistemas capaces de cuantificar el grado de acercamiento al mismo. El indicador más representativo lo constituye la **HUELLA ECOLÓGICA**.

La huella ecológica es un indicador ambiental de carácter integrador del impacto que ejerce una cierta comunidad humana - país, región o ciudad sobre su entorno, considerando tanto los recursos necesarios como los residuos generados para el mantenimiento del modelo de producción y consumo de la comunidad.

La huella ecológica se expresa como la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad humana, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de la localización de estas áreas.

Este indicador es definido según sus propios autores (William Rees y Mathis Wackermagel) como:

*'El área de territorio ecológicamente productivo (cultivos, pastos, bosques o ecosistema acuático) necesaria para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico indefinidamente, donde sea que se encuentre esta área'*

La filosofía del cálculo de la huella ecológica tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- Para producir cualquier producto, independientemente del tipo de tecnología utilizada, necesitamos un flujo de materiales y energía, producidos en última instancia por sistemas ecológicos.
- Necesitamos sistemas ecológicos para reabsorber los residuos generados durante el proceso de producción y el uso de los productos finales.
- Ocupamos espacio con infraestructuras, viviendas equipamientos, etc. reduciendo, así las superficie de ecosistemas productivos.

Aunque este indicador integra múltiples impactos, hay que tener en cuenta entre otros, los siguientes aspectos que subestiman el impacto ambiental real:

- No quedan contabilizados algunos impactos como la contaminación de; suelo, la contaminación de; agua, la erosión, la contaminación atmosférica ( a excepción de; CO<sub>2</sub>), etc.
- Se asume que las prácticas en los sectores agrícola, ganadero y forestal es sustentable, esto es, que la productividad del suelo no disminuye con el tiempo. Obviamente, con el tiempo, la productividad disminuye, a causa, entre otras, de la erosión, contaminación, etc.

### **¿Cómo se calcula la huella ecológica?**

La metodología de cálculo de la huella ecológica se basa en la estimación de la superficie necesaria para satisfacer los consumos asociados a la alimentación, a los productos forestales, al gasto energético y a la ocupación directa del terreno. Esta superficie se suele expresar en

ha/Cáp./año si realizamos el cálculo para un habitante, o bien, en hectáreas si el cálculo se refiere al conjunto de la comunidad estudiada.

Para calcular estas superficies, la metodología se basa en dos aspectos básicos:

- Contabilizar el consumo de las diferentes categorías en unidades físicas.
- Transformar éstos consumos en superficie biológica productiva apropiada a través de índices de productividad.

### **¿Qué puede aportar la huella ecológica a la sostenibilidad?**

A pesar de que la huella ecológica es un indicador que pueda subestimar el impacto real de la actividad humana sobre el entorno, y que existen aún importantes limitaciones en relación a su aplicación metodológica e información disponible, hay que destacar las oportunidades que plantea en relación a la estrategia de la sustentabilidad. Hay que destacar entre sus principales potencialidades:

#### **9 Agregación y simplificación.**

Agrupar en un solo número la intensidad del impacto que una determinada comunidad humana ejerce sobre los ecosistemas, tanto por el consumo de recursos como por la generación de residuos.

#### **Visualización de la dependencia ecológica**

El progresivo proceso de concentración de la población en sistemas urbanos y globalización de los flujos de materiales y energía dificulta de forma creciente la vinculación por parte de la población del consumo de bienes y energía con el impacto que tienen sobre el medio. La huella ecológica permite definir y visualizar la dependencia de las sociedades humanas respecto al funcionamiento de los ecosistemas del planeta a partir de superficies apropiadas para satisfacer un determinado nivel de consumo. Permite así establecer el área real productiva de la que se está apropiando ecológicamente una determinada comunidad humana, independientemente de que se encuentre más allá de su territorio, distinguiendo así mismo entre las diferentes funciones ecológicas que ejercen los ecosistemas.

#### **Visualización de la inequidad social**

La posibilidad de realizar el cálculo para diferentes comunidades humanas o sectores de una misma sociedad con estilos de vida diferenciados permite la visualización de inequidad en la apropiación de los ecosistemas del planeta.

#### **Monitorización del consumo de recursos**

Pese a sus limitaciones, la huella ecológica permite hacer un seguimiento del impacto de una comunidad humana asociado al consumo de recursos entradas del sistema - mediante la actualización del indicador a lo largo de los años

Como afirmó Bertrand Russell, el hombre no sólo aspira el conocimiento, sino a la certidumbre. Pero el primero es, indiscutiblemente, el presupuesto fundamental para ir despejando las dudas y los temores, muchas veces infundados, en torno a los productos transgénicos. El conocimiento de la “vida” de los productos no es garantía de seguridad, ni aval de certidumbre, pero sí antecedente necesario para una mejor comprensión ciudadana y

para una adecuada toma de decisiones por parte de los poderes públicos, una ardua tarea de elección y de gestión del riesgo que, al menos por ahora, parece seguir revestida por el halo contemporáneo y omnipresente de la incerteza científico-técnica.

### **EL CASO DE LA REAPERTURA DE LA MINA DE URANIO Y LOS PERJUICIOS A LOS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS DE LA REGION SUR DE LA PROVINCIA DE MENDOZA CASO SAN RAFAEL**

**Aspectos Actuales de la Comercialización de los Productos Agropecuarios. “La trazabilidad”, que constituyen otro fundamento de la posición sustentada por la Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable.**

A continuación, haremos un breve análisis tendiente a demostrar que las actividades desarrolladas en el Sur de nuestra provincia, son incompatibles con el estado actual del Complejo Minero Fabril San Rafael, pero lo que es más grave aun, es que ello se traduciría en el cierre de mercados internacionales, donde han logrado con gran esfuerzo insertarse nuestros productos, con grave perjuicio para la economía regional. Es necesario destacar, que a comienzos del siglo actual el comercio internacional de alimentos era relativamente sencillo. Se efectuaba entre compradores y vendedores sobre la base de contratos que incluían precios convenidos y especificaciones de calidad. Había pocas o ninguna intervención por parte de los gobiernos y el comercio se basaba en su mayor parte en transacciones comerciales entre las partes interesadas. Sin embargo, en los últimos años la producción mundial de alimentos se vio afectada por sucesos indeseables que afectaron directamente la credibilidad de los consumidores y su confianza hacia los alimentos que consumen. Las apariciones de enfermedades, pero sobretodo de **contaminaciones ambientales**, han llevado al mundo a buscar respaldo en sistemas de gestión de la calidad que garanticen su producción de alimentos y den seguridad al consumidor, motivando una progresiva exigencia por parte de los consumidores para tener garantías de información respecto al origen, sistema de producción, y/o procesamiento de ciertos productos, estando esta demanda relacionada con la seguridad alimentaria y sanidad animal, como así también con la reconversión económica y las exigencias de la globalización, especialmente teniendo en cuenta las relaciones en el MERCOSUR y la UNION EUROPEA. Es decir, que como consecuencia de la reacción del público frente a aquellas prácticas, varios países de Europa, América del Norte y otras regiones promulgaron leyes alimentarias y establecieron organismos de control de las importaciones y exportaciones de alimentos para proteger a los consumidores.

Actualmente nuestro país, diagrama una serie de iniciativas tendiente al crecimiento económico y social, fortaleciendo las instituciones políticas del país, para poder restablecer el

prestigio internacional, o aceptar la declinación en todos los aspectos, en especial el económico. El sector agropecuario, adquiere, por estos lares una importancia sin igual.

El Estado, es responsable de adoptar y aplicar medidas destinadas a resguardar la vida y la salud de la población constituyendo prioridades indiscutidas; es por ello que los países competidores o compradores de nuestra producción agropecuaria, exigen a través de sus normativas: certificados de calidad, denominaciones de origen, identificaciones de procedencia, certificaciones de producción orgánica, etc. Estos requisitos tienden a dar confianza a los consumidores, protegiendo la salud y promueve la estabilidad sostenible de los mercados de estos productos.

En el año 1996, la FAO organizó la Cumbre Mundial sobre Alimentación<sup>23</sup>, en la ciudad de Roma, a la que asistieron 186 países. En esta Cumbre se aprobó la Declaración y Plan de Acción sobre Seguridad Alimentaria Mundial, un esbozo general de cómo lograr la seguridad alimentaria universal. En este Plan figuran los siete compromisos asumidos por los gobiernos, a saber:

- Garantizar condiciones generales de progreso económico y social que propicien la seguridad alimentaria,
- Erradicar la pobreza y garantizar el acceso a una alimentación adecuada.
- Garantizar aumentos sostenibles de la producción alimentaria,
- Tomar medidas para garantizar que el comercio contribuya a la seguridad alimentaria,
- Estar preparados para prevenir las emergencias alimentarias y responder a ellas,
- Garantizar un nivel óptimo de inversiones en los recursos humanos, la capacidad de producción sostenible y el desarrollo rural,
- Cooperar en la aplicación y vigilancia del Plan de Acción.

La FAO, se ocupa también de los consumidores, la Organización Mundial de la Salud, establece normas útiles para los alimentos. La Comisión del Codex Alimentarius (Código de Alimentos)<sup>24</sup> de la FAO y la OMS fue la primera en recomendar a nivel internacional que la fecha de caducidad se indique en los productos alimentarios.

Otros antecedentes de normas regulatorias de la seguridad alimentaria lo encontramos en Conferencia de Naciones Unidas sobre la Alimentación y Agricultura, Virginia, E.E.U.U. (1.943). Conferencia Mundial de la Alimentación, FAO (1.974). Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena. Declaración de Barcelona sobre los derechos alimentarios del

---

<sup>23</sup> ABC de las Naciones Unidas. Nueva York, 1998

<sup>24</sup> El Codex Alimentarius de la OMS/FAO, es el organismo que establece las normas de seguridad alimentaria para su adopción voluntaria por los gobiernos nacionales.

hombre (1.992).Cumbre Mundial de la Alimentación, Roma (1.996): ***“todos los hombres tienen el derecho a acceder en todo momento y con seguridad a alimentos nutritivos y libres de peligro para la salud, en la medida necesaria para sostener una vida sana y activa”***.Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, Roma (2002): ***“se subraya la necesidad de disponer de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos y se resalta la necesidad de prestar atención a las cuestiones nutricionales como parte integrante de los esfuerzos para promover la seguridad alimentaria”***. ***“Se encomienda al Consejo de la FAO para que elabore en el período de 2 años un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva de l derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”***. ***“Se reconoce que la responsabilidad de garantizar la seguridad alimentaria nacional incumbe a los gobiernos nacionales en cooperación con la sociedad civil y el sector privado y con el apoyo de la comunidad internacional”***.

La importancia del tema reside en el hecho de adecuar el tratamiento jurídico a la seguridad alimentaria, comprensiva de las distintas fases, a saber: producción-manipulación -acopio- empaque -conservación- transporte -industrialización-comercialización- distribución-consumo)

Si bien nuestro país a la fecha no ha logrado un marco regulatorio general adecuado a este tipo de exigencias, es necesario definir un sistema de identificación y seguimiento de los productos agroalimentarios, asegurando al consumidor final la garantía de origen y calidad sanitaria del producto a la venta, y quizás sea necesario empezar a sentar tales criterios desde la justicia, sentando criterios pretorianos y teniendo en cuenta que corregir luego errores, será muy caro, y este costo en definitiva lo terminará soportando la sociedad, y sobretudo aquellas personas que han obtenido puestos de trabajo como consecuencia de la apertura de nuevos mercados.

Demás está decir que la calidad de los productos se ha transformado en un importante Condicionante para los mercados, relacionando con ello términos como sanidad, salubridad, higiene, alimentación.

El consumidor reclama conocer el origen y los procesos de producción e industrialización de los productos y el mercado exige posicionamiento en lo que se produce, agregando confiabilidad al consumidor, para ello nuestro país en primer lugar : debe demostrar al ofrecer a los consumidores nacionales e internacionales excelente calidad; en segundo lugar: informar al consumidor el origen del alimento, de beneficios nutricionales y seguridad frente a los riesgos de salud, eventualmente, las distintas empresas deben monitorear

el cumplimiento de las normas de calidad y manejo para los distintos productos , requiriendo este trabajo la participación responsable de todos los involucrados en el sistema y /o cadena agroindustrial. Todo ello, es impensable ante la presencia de la mina de uranio, y el manejo irresponsable en torno a la disposición final de residuos peligros efectuado por la CNEA.

El profesor y catedrático español Alberto Ballarín Marcial, nos dice que el sistema o complejo de producción agroalimentaria ,fue anunciado por primera vez en el año 1957 por David y Godberg, cuando en dicha oportunidad acuñaron el término”agrobusiness”para referirse a una nueva forma de concebir al conjunto formado por agricultura, industrias derivadas y comercio de productos agrarios.<sup>25</sup>

Los italianos Bertoli-Brioschi, consideran que el sistema agroalimentario abarca la agricultura, la industria de transformación, la distribución y los diversos sectores suministradores. En todo ello, la agricultura sería el componente central del sistema.<sup>26</sup>

Hoy, es necesario, que el productor incorpore al mercado, productos, carnes(rojas-pollos) frutos sanos, **sin contaminación**, que se respete el derecho que tiene el consumidor, en cuanto a la calidad de vida, a la salud, a la seguridad, integridad ,información, prevención de daños y a la reparación pecuniaria en caso de haberse producido daños, implicando esta acción el cumplimiento de control de calidad, siendo esto requisito de seguridad.

### **Trazabilidad.**

Lo expuesto, inexorablemente nos lleva a definir que es la trazabilidad. El término proviene del inglés “trace ability”, es decir la habilidad de rastrear. La trazabilidad o rastreabilidad puede definirse como el sistema de gestión de información de un alimento, desde su origen hasta el consumidor final.

Según la norma ISO 8402 es “la aptitud para volver a recorrer la historia, la utilización o la localización de una entidad por medio de modalidades de comprobación de la identidad que son registradas”.

“Trazabilidad es registrar todos los elementos referidos a la historia del animal o producto, desde el nacimiento hasta la góndola, es decir hasta el final de la cadena de comercialización de sus cortes”.

Es la tecnología que, con el empleo de instrumentos metodológicos y de control de proceso, partiendo de un producto terminado, permite recorrer nuevamente las diferentes fases de la comercialización y producción del producto, hasta llegar a las mismas materias primas. Y

---

<sup>25</sup> Ballarin Marcial, Alberto “derecho Agrario. Derecho Alimentario. Derecho Agroalimentario”Pág.8

<sup>26</sup> Bertoli-Brisochi “La economía Agroalimentaria Italiana” Bologna 1981.Págs.11 a 14

viceversa, la técnica permite conocer todo el camino a la inversa, es decir, desde la materia prima hasta el producto.

Este sistema tecnológico de gestión permite monitorear todas las operaciones a lo largo de la cadena productiva primaria y agroindustrial, teniendo un vínculo más cercano con el productor a partir de un continuo y constante trabajo integrado, garantizando origen y calidad, obteniéndose “una historia clínica” del producto.

La trazabilidad del producto puede llegar al detalle de incluir en la etiqueta, además de los requisitos ya exigidos por la normativa actual de calidad, otros datos (para la carne de vacuno) como: quién ha sido el ganadero, el matadero, la sala de despiece y el detallista; el tipo de alimentación recibida, la medicación y otros datos sanitarios, así como el sacrificio y la crianza, y en el caso nuestro se debería agregar que tales animales o cultivos se encuentran nada más ni nada menos, en donde existe un verdadero repositorio nuclear, y que tales animales beben y tales cultivos se riegan con agua que atraviesa el Complejo Fabril San Rafael, ya que es imposible olvidar que el área del Complejo se encuentra atravesada en su parte central por el Cauce del Arroyo El Tigre, cuyo curso de agua tiene un caudal normal aproximado de 0.16 m<sup>3</sup>/s y fuertes avenidas estivales que pueden alcanzar los 800 m<sup>3</sup>/s, de acuerdo a estudios hidrológicos e hidrogeológicos realizados, la totalidad de la infraestructura del Complejo Minero Fabril del Yacimiento se ubica en la cuenca de este arroyo e incluso el movimiento general del flujo subterráneo mantiene un sentido de drenaje hacia El Tigre, aguas abajo de las instalaciones. Este arroyo vuelca sus aguas al Río Diamante, a 5 km del Complejo minero, a partir del cual se abastece de agua San Rafael y otros asentamientos poblacionales, tanto para consumo humano como para riego en un área de 65.400 hectáreas (PRAMU 2.001)

Podemos afirmar que la tecnología de la trazabilidad está adquiriendo cada vez mayor espacio en las actividades de producción y en la normativa de países europeos debido a que los consumidores requieren cada vez más protección de la higiene, salubridad, seguridad y calidad de los productos consumidos. La trazabilidad es de vital importancia para las empresas de productos alimenticios, ya que son bien conscientes del hecho de que si un producto de su marca resulta defectuoso en cuanto concierne a la seguridad del consumidor, el resultado inmediato es una pérdida de fe en todos los productos de la marca, con gravísimas consecuencias para la gestión de la empresa<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> “Deviene además siempre más importante para las industrias alimentarias poder identificar en modo rápido y completo las materias primas, los lotes y los productos que pueden presentar problemas. Esto les permite reducir al mínimo los costos del eventual retiro del producto de la venta y al mismo tiempo permite acrecentar la eficacia del control de calidad basado sobre el sistema HACCP”. GALIZZI, Giovanni; PIERI, Renato. “Le tecnologie dell’informazione come fattore di sviluppo del sistema agro-alimentare e di tutela del consumatore”, in *Rivista di Politica Agraria*, Anno XVI, n° 4: 14, agosto 1.998, Edit. Rassagri, Bologna.

Legislación :

Sistema Europeo

A continuación haremos un breve análisis de la legislación que sería aplicable según el país donde exportemos nuestros productos locales.

La CE dictó el reglamento N° 1760/00, modificado por el Reglamento N° 1825/00, que establece un “sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y el etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de la misma. Se implementa “el sistema de identificación y registro completo de los agentes económicos y las organizaciones, en las diversas fases de la producción y venta”.

El Reglamento (CE) N° 178/02 del Parlamento Europeo y del Consejo del 28 de enero de 2002 establece los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. En el capítulo I, artículo 3, inciso 15 se conceptualiza<sup>28</sup> a la trazabilidad, como así también en el Capítulo II Sección 4, artículo 18 <sup>29</sup>

Existen en la Legislación Comparada innumerables formas de instrumentación sobre la identificación de productos siguiendo su “traza” entre ellos podemos mencionar para el caso de productos de origen animal, los Estados Unidos instrumentó el “National Farm Animal Identification Records” (FAIR), la Unión Europea “Identification Electronique des Animaux” (IDEA),

Australia : desde hace mucho tiempo, se utilizan diferentes sistemas de identificación y de trazabilidad. Actualmente hay un sistema de caravanas de transacción, de acuerdo a la legislación federal y estatal. Opera el sistema de doble caravana de identificación o sea de dos

---

<sup>28</sup> Reglamento (CE) N 178/02 Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Art.3-inciso 15-“Posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo.”

<sup>29</sup> Art.18” 1:...2: Los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos deberán poder identificar a cualquier persona que les haya suministrado un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos, o cualquier sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso, o con probabilidad de serlo. Para tal fin dichos explotadores pondrán en práctica sistemas y procedimientos que permitan poner esta información a disposición de las autoridades competentes si éstas así lo solicitan.3: Los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos deberán poner en práctica sistemas y procedimientos para identificar a las empresas a las que hayan suministrado sus productos. Pondrán esta información a disposición de las autoridades competentes si éstas así lo solicitan. 4: Los alimentos o los piensos comercializados o con probabilidad de comercializarse en la comunidad deberán estar adecuadamente etiquetados o identificados para facilitar su trazabilidad mediante documentación o información pertinente, de acuerdo con los requisitos pertinentes de disposición más específicos.5: Podrán adoptarse disposiciones para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo en relación con sectores específicos de acuerdo con el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 58.

caravanas: una identificación al establecimiento de origen que acompaña al animal durante toda su vida y otra de transacción que se coloca en el animal, cada vez que hubiese un cambio de establecimiento o cuando el destino fuera la faena. En el matadero tiene que haber un ordenador, un lector de radiofrecuencia instalado en la plaza de la faena, un lector de código de barras de dos dimensiones, impresora y enlace con la central "Beff Trading Information System" (BTIS)

España, la trazabilidad en los alimentos permite el seguimiento de todas las etapas por las que ha pasado un producto concreto (producción-punto de venta). En este país, en aras de lograr la trazabilidad en todos los alimentos provenientes del ganado vacuno, se ha implantado el etiquetado de la carne (donde consta entre otras cosas: ubicación del matadero, autorización sanitaria, sala donde se procedió a los cortes), ampliándose, a la fecha, el número de datos en la etiqueta.

Francia: se llevan registros en la etapa de la faena, con identificación individual de cada animal en la faena cuyo número acompaña a la res hasta el final y continúa en cada uno de los cortes. Esto facilita el etiquetado de la carne.

Italia: el Ministerio de las Políticas Agrícolas y Forestales por Decreto Ministerial del 30 de agosto de 2000, se regula el sistema obligatorio y facultativo del etiquetado de la carne bovina, por aplicación del Reglamento de la Comunidad Europea N 1760/00, modificado por Reglamento N 1825/00, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y el etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de la misma. En cuanto al sistema de etiquetado obligatorio, se estipula que los operadores y las organizaciones que comercializan carne bovina deberán etiquetar, y tal obligación también recae en los operadores y las organizaciones que trabajan por cuenta de terceros. En cuanto a la etiqueta facultativa, los operadores o las organizaciones responsables deben estar inscriptas en el registro de las empresas, aprobar los requisitos exigidos en el decreto y disponer de una disciplina aprobada por el Ministerio de Políticas Agrícolas y Forestales.

Brasil: por Decreto del mes de enero de 2002 se crea el Sistema de identificación y certificación de origen bovino y bubalina (SISBOV)<sup>30</sup>

## MERCOSUR

---

<sup>30</sup> <http://www.sra.org.ar>

Nace con el Tratado de Asunción el 26/03/91, e integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en cuanto estados partes, siendo incorporado a la normativa constitucional argentina por Ley N 23.981

Objetivos:

1- “la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales de los Estados partes, la armonización de las legislaciones y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”; 2-“la eliminación de las restricciones no arancelarias”;3- “mejorar las condiciones de vida de los habitantes y acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social, en base a la reciprocidad de derechos y obligaciones de los Estados partes que lo componen, a la vez que respecto a terceros países asegurarán condiciones equitativas de comercio” (arts. 2, 4).

Aspectos regulados:

1-La adhesión a los Acuerdos de Marruecos (Sanitario y Fitosanitario; Obstáculos Técnicos al Comercio), lo que posibilitará la liberalización del comercio; no discriminación; reciprocidad de trato; reducción de aranceles, subsidios; eliminación de restricciones no arancelarias (burocráticas, técnicas, cuantitativas y cualitativas), conforme a las normas internacionales a partir de Marruecos 1.994.las normas sanitarias y fitosanitarias en un todo con las normas de Acuerdo sanitario y fitosanitario de Marrakesch del año 1.994, tanto sobre vegetales como sobre animales.

2. Los alimentos, en cuanto a: identidad y calidad, etiquetado, materiales en contacto, pesos netos, contenido, embalajes, envases, etiquetado, composición, contenido, ingredientes, aditivos, colorantes, coadyuvantes, aromatizantes, saborizantes. aflatoxinas, sustancias activas, contaminantes; residuos de agroquímicos, residuos de pesticidas, residuos de plaguicidas, residuos de medicamentos veterinarios.

3. Los estándares: biotecnológicos, fitosanitarios, microbiológicos, para semillas, de laboratorios.

4. Los códigos de buena conducta: para la importación y liberación de agentes exóticos de control biológico y regional para la introducción y liberación al medio ambiente de agentes de control biológico.

5. La protección de obtenciones vegetales,

6. El análisis del riesgo de plaga.7. Las áreas libres de plagas.

8. Los certificados de origen, sistemas de calidad, sanitarios, fitosanitarios y zoonosarios, semillas.9. Los residuos de contaminantes contenidos en plaguicidas, medicamentos veterinarios.10. La higiene: en los alimentos, en el trabajo, sanitaria.11. La promoción de la

calidad y productividad.12. La normalización.13. La calidad standard, en general, (es decir de la calidad objetivada en los reglamentos sobre identidad y calidad de frutos y productos (in natura e industrializados) y la calidad certificada y diferenciada como ser las regulaciones referidas a las D.O. e I.G. 14. El fomento de la certificación de las empresas (ISO 9000 y 14000).15. Las buenas prácticas de manufactura para la agroindustria.16. Los acuerdos sectoriales.17. Los controles: de origen, alimentos, integrados de frontera, fitosanitarios, de residuos de medicamentos, semillas, sanitarios, zoonos, cuarentenas de animales, cuarentenas de vegetales.18. La preocupación del MERCOSUR respecto a la sanidad vegetal y animal.19. El incentivo a las inversiones y exportaciones y a las PyMES.20. El fomento de gestión ambiental y producción más limpia en la pequeña y mediana empresa.21. La incorporación del componente ambiental en las políticas sectoriales e inclusión de las consideraciones ambientales en la toma de decisiones que se adopten en el ámbito del MERCOSUR, para el fortalecimiento de la integración.22. El fomento de la armonización de normas ambientales.23. La incipiente promoción del desarrollo sustentable por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos. 24. La incipiente promoción del uso de instrumentos económicos de apoyo a la ejecución de las políticas para la promoción del desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente. 25. La incipiente promoción de la educación, información y comunicación ambiental; instrumentos de control ambiental; evaluación de impacto ambiental, contabilidad ambiental; gerenciamiento ambiental de las empresas; tecnologías ambientales- investigación, procesos y productos-; sistemas de información, emergencias ambientales; valoración de productos y servicios ambientales), lo cual es incipiente. 26. La incipiente gestión sustentable de los recursos naturales:(fauna y flora silvestre; bosques; áreas protegidas; diversidad biológica; bioseguridad; recursos hídricos; recursos ictícolas y acuícolas; conservación del suelo); la calidad de vida y planeamiento ambiental (residuos urbanos e industriales, residuos peligrosos, sustancias y productos peligrosos, planificación del uso del suelo; protección de la atmósfera; fuentes renovables y/o alternativas de energía) y el ambiente en general. 27. La incipiente promoción de actividades productivas ambientalmente sustentables (ecoturismo, agropecuaria sustentable, gestión ambiental empresarial, manejo forestal sustentable, pesca sustentable).28. La preocupación por los consumidores.

#### Legislación en la República Argentina

En la República Argentina, se ha dado jerarquía constitucional a la protección y tutela de los derechos del consumidor y usuarios de bienes y servicios para salvaguardar los intereses

de los demandantes dentro del proceso del consumo, en los distintos aspectos que surgen de ella. El objetivo de la norma es lograr, dentro de la sociedad de consumo, una mejor calidad de vida.

Los ciudadanos tienen el derecho al control de calidad de los alimentos, medicamentos servicios y bienes en general que consumen, en orden a que éstos, no sean perjudiciales a su integridad psico-física. Un derivado obligatorio de este derecho a la protección de los consumidores y usuarios, es el derecho a una información adecuada y veraz de toda la cadena agroindustrial

Pero a pesar de tener jerarquía constitucional los derechos referenciados, los mismos se tornan en declaraciones líricas ya que no se cuenta con un marco normativo que garantice la competencia leal entre los distintos actores en los procesos de producción, elaboración y comercialización de productos agroalimentarios.

Para ello, mejorar nuestro posicionamiento interno y externo en cuanto a todos los actores involucrados en el proceso de producción, elaboración y comercialización, llevó al Estado Nacional al dictado de las siguientes normas en cuanto a la trazabilidad de productos agropecuarios, que nos indican serios indicios de pretender un acomodamiento legislativo a las circunstancias analizadas, tal es el caso de:

MIEL: la trazabilidad es obligatoria conforme a la Resolución de la SAGPyA N° 283/01, a partir de febrero de 2.002, y asimismo para toda producción orgánica, en razón de la Resolución 270/00 y por Resolución 186/2003 del SENASA, del 2/5/2003, se aprueban los sistemas de control tendientes a establecer las condiciones de Rastreabilidad o Trazabilidad para Miel, desde su obtención hasta su posterior destino a embarque para exportación.

CITRICOS: por resolución 255/2003 del SENASA, del 23/6/2003, se autoriza la utilización del sistema denominado "SITC-NEA" Sistema Informático de Trazabilidad de Cítricos del NEA, aprobado por el Comité Regional del Nordeste Argentino (CORENEA), en el Programa de Certificación de Fruta Fresca Cítrica de la Región NEA para exportación a la Unión Europea.

CARNES: por resolución N 178/01 del SENASA (Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) regula la faena en general, con destino a la UE y a países con exigencias similares y al movimiento de animales.

El régimen de identificación del ganado bovino, equino, ovino y caprino de la República Argentina está contemplado en la ley nacional de marcas y señales del ganado N

2293931, la que establece el régimen de marcas y señales, propiedad del ganado, transmisión de la propiedad, el registro, certificados, guías de tránsito. La ley Nacional N 2550732, crea el Instituto de Promoción de las carnes y actualmente obra un Proyecto (1865-D-02) de creación de la Comisión para la identificación de ganado y trazabilidad de carnes (CONIGYT), presentado a la Cámara de Diputados de la Nación por el Diputado Nacional Giubergia, donde se plantean los objetivos, misiones, y funciones, conformación, constitución y funcionamiento.

En el año 2002 se dictó la Resolución N 231/0233 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, se creó el SISTEMA ARGENTINO DE TRAZABILIDAD PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO (SAT) siendo su órgano de aplicación la SAGPyA, impartiendo criterios y definiciones necesarios para el diseño, implementación y monitoreo del SAT y a su vez creaba una Comisión (integrada por miembros de la SAGPyA-INTA-SENASA-ONCCA y el INIDP) para elaborar las propuestas operacionales del SAT e implementación en todo el territorio nacional del mismo. Por Resolución 218/2002, del 4/11/2002, derógase la 231/2002, ya que no daba adecuada participación a todos los actores involucrados, entre ellos las provincias y las entidades privadas interesadas en el tema.

La resolución N° 73/2003, del 22/1/03, de la SAGPYA crea en el ámbito de la misma la COMISION NACIONAL ASESORA que tendrá como misión proponer el Sistema de Trazabilidad de Animales en Pie y las Cadenas Agroalimentarias

Para poder ser exportado el ganado, debe tener caravana, esto es una identificación que se le pone al animal en la oreja esta modalidad, se puso en marcha a partir del año 2003, con la Resolución N 15/03 del SENASA, que reglamenta los movimientos de hacienda, determina los plazos a cumplir y las características de las caravanas que se utilizarán para este tipo de tratamiento.

Podemos decir que la función de la justicia en este campo será la de aportar herramientas jurídicas dirigidas, entre otros objetivos, a asegurar una correcta gestión del riesgo y a brindar una adecuada protección al consumidor, asegurándole un apropiado

---

<sup>31</sup> Ley N 22939. Ley de Unificación del Régimen de Marcas y Señales en la República Argentina. Octubre del año 1983

<sup>32</sup> Ley N 25507 Agricultura y Ganadería Instituto de Promoción de la carne Vacuna Argentina. Creación. Objetivo, misión y funciones. Autoridades. Consejo de representantes y Consejo Asesor. Fondo de Promoción de Carne Vacuna Argentina. Sanción 14-11-01. Promulgación 11-12-01. Publicación 17-12-03.

<sup>33</sup> Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación Resolución N 231/02, conceptualizaba a la *trazabilidad* “como el conjunto de acciones, medidas y procedimientos adoptados para identificar mediante registros escritos o electrónicos el origen (desde ,donde y cuando llega, y cuando y donde fue enviado) o el estado sanitario de un producto o producción agropecuaria nacional y dar conformidad a los alimentos resultantes” Anexo Punto 1.-

resarcimiento a los daños que pudiere sufrir en su persona o en sus bienes. “Toda tarea humana implica la asunción de riesgos. El riesgo cero es una utopía, cuya adopción puede llevar a una parálisis en el funcionamiento de la sociedad. Pero ello no puede condicionar, sin más, una aceptación pasiva de riesgos respecto de los cuales la sociedad no se ha pronunciado”. Existen muchos matices intermedios y muchas variables que en definitiva deben llevar a una selección de los riesgos.<sup>34</sup>

En primer lugar y fundamentalmente, los consumidores tienen el derecho de que las cosas les sean suministradas de manera tal que si son utilizados en forma normal, no representen peligro alguno para su salud.<sup>35</sup> Por otra parte, los consumidores tienen el derecho de elegir entre los productos que compra y, además, de ser informados de manera objetiva y clara.<sup>36</sup>

La transparencia, es la única forma de responder a las inquietudes de los consumidores, al mismo tiempo que los resultados de la investigación biotecnológica deben ser comentados y transmitidos a los ciudadanos.

El consumidor tiene el derecho a exigir mecanismos serios, de control gubernamental, acopiadores, consumidores, etc.

La seguridad alimentaria es responsabilidad de todos, también de los consumidores que han de jugar un papel activo en defensa de sus derechos a través de la exigencia, continúa del cumplimiento de la normativa alimentaria, y en consecuencia la seguridad alimentaria es absolutamente incompatible con Sierra Pintada. O sea, que nos movemos en un terreno donde reina la inseguridad alimentaria, que debe cesar a través de criterios preventivos y precautorios que esta parte solicita a Usía con la presente acción declarativa de certeza. Nuestros actos no deben ocasionar daños a la calidad de vida de ésta, y de las próximas generaciones.

### **Pérdida de la reputación comercial.**

El hecho de tener y mantener en el comercio internacional la reputación de ser un proveedor fiable de alimentos de calidad aceptable en cuanto a propiedades organolépticas e inocuidad representa un beneficio económico y nacional para los países exportadores de alimentos. Los países importadores juzgan en gran medida la honradez de los países

---

<sup>34</sup> BERGEL, Salvador “El principio precautorio y la transgénesis de las variedades vegetales” Inédito. Nota 14.

<sup>35</sup> El art.5º DE LA Ley Argentina de Defensa del Consumidor y del Usuario N 24240,dice “Las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que utilizados en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios”

<sup>36</sup> SASSON ,Albert(Especialista en temas de Biotecnología de la UNESCO) “Transparencia fundamental” en diario Clarín, Bs.As. Argentina 29-01-00,Pág.34

exportadores sobre la base de la conformidad de sus productos con un nivel de calidad aceptable y a la fiabilidad de la certificación que atestigua que dichos productos cumplen los requisitos de calidad obligatorios para la importación. Las retenciones y los rechazos de productos se deben a deficiencias relacionadas con estos dos aspectos. No es un secreto que los organismos de control de alimentos de varios de los países importadores de alimentos más importantes redactan listas de países exportadores "de riesgo", es decir, cuyos productos es probable que no cumplan los requisitos obligatorios para la importación y cuya certificación es sospechosa. A veces los productos de países que figuran en esa lista se retienen automáticamente o se someten por lo menos a un examen más detenido, lo cual conlleva grandes costos. Los productos de los países que tienen la reputación de ser fiables entran al país importador sin dificultades, por tanto el costo correspondiente es mínimo. Puede haber también el caso de países que tienen la reputación de no ser proveedores fiables y que en cambio comercializan productos de la mejor calidad intrínseca pero cobran un precio inferior al que deberían recibir debido a que el comprador no tiene confianza en la calidad de sus productos finales a causa de las deficiencias reales o presuntas que pueden haberse registrado en la manipulación y preparación después de la cosecha

### **Consumidores y alimentos.**

Hoy, podemos afirmar que gracias al establecimiento de organizaciones de consumidores, a su consolidación y a los denodados esfuerzos desplegados por éstas, la esfera de la inocuidad de los alimentos y la salud de los consumidores se convirtió en una cuestión de política, y como consecuencia de ello los parlamentos de muchos países adoptaron medidas para proteger a los consumidores.

Según los estudios realizados por los organismos de inspección de alimentos y de otro tipo, se ha determinado que los consumidores no están preocupados por los peligros que ellos mismos pueden detectar con la visión, el tacto, el gusto y el olfato, sino por los que no pueden detectar con los sentidos. El miedo de contraer una enfermedad, o incluso de fallecer, por estas causas no detectables lleva a que los consumidores pidan continuamente a los gobiernos que ejerzan una vigilancia ininterrumpida para protegerles de estos peligros y que, cuando proceda, adopten las medidas necesarias para ello. Según dichos estudios, las preocupaciones de los consumidores de todo el mundo acerca de los peligros alimentarios se refieren sobre todo a las enfermedades de transmisión alimentaria que derivan de la contaminación por gérmenes; la presencia de residuos peligrosos, plaguicidas dañinos, y de otras materias que se añaden o

mezclan a los alimentos durante su producción; la contaminación por sustancias perjudiciales que se encuentran en el medio ambiente, en especial contaminantes del agua y de la atmósfera; el uso poco seguro de aditivos en la elaboración de alimentos para mejorar la calidad; y la contaminación radiactiva.

Son estas preocupaciones manifestadas por los consumidores que de hecho han influido en las medidas adoptadas por los gobiernos a nivel nacional e internacional para proporcionar protección y sancionar a quienes son responsables de que los alimentos representen una amenaza y de que en el comercio internacional se utilicen prácticas desleales. .

### **Calidad de los alimentos.**

Según la opinión prevaleciente y generalizada de los productores y consumidores acerca de la calidad de los alimentos, opinión que comparte toda la sociedad en general, una importante característica de la calidad se refiere a la inocuidad y comestibilidad del propio alimento. Éstos son los criterios sobre los cuales los consumidores basan el concepto de calidad cuando se preguntan si un alimento es inocuo o comestible y si plantea o no un peligro para la salud.

La importancia relativa que se atribuye a la calidad en cuanto inocuidad se refleja en el hecho de que en la mayoría de los países, si no en todos, las primeras leyes alimentarias estaban encaminadas a proteger a los consumidores contra las prácticas comerciales que amenazaban su salud. Queda constancia de la gravedad que se atribuía a esta amenaza ya en el siglo diecinueve, en la portada de una obra de aquella época de Frederik Accum, uno de los pioneros del análisis de alimentos. El título de la obra, *A Treatise on the Adulterations of Food and Culinary Poisons, Exhibiting the Fraudulent Sophistications of Bread, Beer, Wine, Tea, Coffee, Cream, Confectionery, Vinegar, Pickles, Pepper, Cheese, Olive Oil, and Other Articles Employed in the Domestic Economy, and Methods of Detecting Them*, figura por encima de una urna funeraria rodeada de serpientes y coronada por una calavera debajo de la cual aparece la citación bíblica "Dentro de este pote está la MUERTE".

### **El problema de la inocuidad de los alimentos.**

Las enfermedades de transmisión alimentaria provocadas por alimentos contaminados constituyen el mayor peligro actual para la salud a nivel internacional dado que los productos alimenticios representan la fuente principal de riesgo respecto de los agentes químicos y biológicos, y afectan a todos los países prescindiendo de su nivel de desarrollo. En la

Conferencia Internacional FAO/OMS sobre Nutrición, celebrada en Roma en 1992, se reconoció que los alimentos contaminados representan la fuente de enfermedades transmisibles y no transmisibles que causan sufrimientos a millones de personas en todo el mundo. La Organización Mundial de la Salud ha notificado que cada año los siete agentes patógenos principales (*Campilobacter jejuni*, *Clostridium perfringens*, *E. coli* 0157:H7, *Listeria monocytogenes*, *Salmonella*, *Staphylococcus aureus* y *Toxoplasmodium gondii*) causan entre 3,3 y 12,3 millones de casos de infección solamente en los Estados Unidos, lo que da lugar a unas pérdidas económicas de entre 6 500 y 34 900 millones de dólares EE.UU. La OMS ha observado también que, dado que sólo se notifica un número relativamente pequeño de casos de enfermedades transmitidas por los alimentos, su incidencia podría ser de 300 a 350 veces mayor que lo que indican las estadísticas. Se ha estimado asimismo que el 70 por ciento de los 1 500 millones, aproximadamente, de episodios de diarrea que se verifican cada año en todo el mundo, muchos de los cuales llevan a la muerte, están causados directamente por la contaminación química o biológica de los alimentos comercializados en el plano internacional.

Aunque las estadísticas referentes a las enfermedades de transmisión alimentaria son relativamente escasas, hay suficientes testimonios (algunos científicos, otros de carácter anecdótico) para demostrar que el problema tiene alcance mundial y es suficientemente grave como para atraer la atención de los gobiernos y la industria alimentaria sobre la calidad en relación con la inocuidad de los alimentos. Algunas de estas pruebas demuestran que un número creciente de enfermedades tiene alcance internacional. Es posible que esto se deba a que la contaminación de un determinado producto que se verifica en un país se exporta luego a otro, o a que las personas se infectan con un alimento contaminado en un país y transportan luego dentro del cuerpo los organismos peligrosos a otro país. Un aspecto sumamente inquietante del problema es que si bien los gobiernos y las industrias alimentarias, alentados por las organizaciones de consumidores, se esfuerzan cada vez más por aplicar los controles y adoptar medidas preventivas, el problema no parece ir disminuyendo y en algunos lugares parece estar difundiéndose. Algunas razones de ello podrían ser que los patógenos y contaminantes indicados van aparejados con alimentos antes poco importantes que hoy se consumen y comercializan ampliamente; que se han identificado nuevas sustancias y microorganismos peligrosos para la salud; que los emigrantes quieren consumir sus alimentos tradicionales en los países de adopción; que los medios de comunicación dan mayor prominencia a las noticias referentes a brotes de enfermedades de transmisión alimentaria; y que según se ha notificado los niños y las personas mayores son más susceptibles a los efectos de un alimentos peligroso. Cualquiera que sea la razón o las razones, la incidencia de

enfermedades transmitidas por alimentos contaminados ha alcanzado graves proporciones en todo el mundo y la calidad en cuanto inocuidad de los alimentos se ha convertido en la preocupación principal de la comunidad internacional.

### **Consecuencias de los defectos de calidad sobre el comercio internacional de alimentos**

#### **Retención, rechazo y destrucción.**

Una consecuencia importante de los esfuerzos nacionales por controlar las importaciones de alimentos que no cumplen con las normas reglamentarias mínimas de calidad en relación con las propiedades organolépticas y la inocuidad ha sido el rechazo y a veces la destrucción de considerables cantidades de productos. Esto causa graves interrupciones en el comercio internacional y da lugar a pérdidas relativamente cuantiosas de productos y de fondos. El motivo principal por el cual no se dispone de detalles acerca de las retenciones y rechazos de productos es que no se han recogido datos al respecto o que los datos han quedado encubiertos; sin embargo, la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA), que es el organismo nacional que regula todos los alimentos en los Estados Unidos, salvo la carne y los productos cárnicos, ha declarado que durante la segunda mitad de 1996 se retuvieron 5 701 envíos de importaciones alimentarias, y que el 90 por ciento de estas retenciones se debió a deficiencias en la calidad relacionada con las propiedades organolépticas y la inocuidad. Durante la primera mitad de 1997, la FDA retuvo 4 795 envíos de importaciones alimentarias, a los cuales negó el ingreso al país. Entre las razones aducidas figuran la presencia de insectos, roedores y pájaros {1 688 retenciones (32 por ciento)}; la violación de la norma referente al bajo contenido ácido de los alimentos en conserva {647 retenciones (12,5 por ciento)}; la contaminación microbiológica {585 retenciones (11 por ciento)}; un etiquetado incorrecto {524 retenciones (10 por ciento)}; la contaminación por mohos {313 retenciones (6 por ciento)}; la descomposición {412 retenciones (7,5 por ciento)}; la detección de niveles inaceptables de residuos de plaguicidas y peligrosos {364 retenciones (7 por ciento)}; la presencia de aditivos alimentarios no aceptados o la detección de niveles inaceptables de aditivos alimentarios {249 retenciones (4,5 por ciento)}; y otros

Los motivos aducidos por la FDA para justificar las retenciones y los rechazos en determinadas categorías de alimentos explican mejor los problemas de calidad relacionados con la inocuidad con los que se enfrenta el comercio alimentario internacional. En el caso de los alimentos marinos, el 20 por ciento de las 273 retenciones de importaciones realizadas en noviembre de 1996 se debieron a contaminación microbiológica, y en enero de 1998, el 51 por ciento de las 325 retenciones efectuadas se atribuyeron a la misma razón. De manera análoga,

el 46 por ciento de las retenciones de importaciones de queso realizadas en noviembre de 1996 se debieron a contaminación microbiológica, y en enero de 1998, el número de retenciones justificadas por el mismo motivo correspondió al 96 por ciento. En el 73 por ciento de las 60 muestras de especias tomadas en enero de 1996 se detectaron niveles de contaminación microbiológica superiores a los niveles aceptables, mientras que el 85 por ciento de las 46 muestras tomadas en enero de 1998 se consideraron inaceptables por la misma razón. También en otras categorías de alimentos, incluidas frutas, hortalizas y productos desecados, se encontraron patrones similares con un nivel de calidad inaceptable por lo que se refiere a la inocuidad de los alimentos. Aunque los datos arriba indicados sólo constituyen una muestra muy pequeña y delimitada, el problema de la calidad en cuanto inocuidad de los alimentos sigue siendo bastante difundido y puede llegar incluso a ampliarse aún más. También es cierto que en la práctica se examinan a su llegada sólo un 5 por ciento de todos los envíos con destino a los Estados Unidos.

Habida cuenta de que la información estadounidense se refiere únicamente a una pequeña parte de todos los alimentos que se comercializan en el plano internacional, y admitiendo que los controles sobre las importaciones que efectúa la FDA son entre los más eficaces de todos los países del mundo, es razonable suponer que probablemente el problema de la calidad en relación con la inocuidad, a escala mundial, es aún más difundido de lo que se estima. La información disponible indica también que el número de retenciones y rechazos de alimentos en todo el mundo es inaceptablemente elevado y conlleva una enorme pérdida de productos, lo cual es injustificable en un mundo en el que hay una demanda constante de incremento de los suministros alimentarios.

### **Pérdidas y costos económicos**

Si bien es problemático cuantificar el volumen y el valor de las retenciones y los rechazos en todo el mundo, a causa de las dificultades de acceso a los datos, basándose en los datos fragmentarios de que se dispone se puede conjeturar que dicho volumen ascienda a miles de toneladas por un valor de millones de dólares EE.UU. Aunque una cuantía considerable de las importaciones de alimentos que se retienen ingresa luego invariada en el mercado, algunas tras reacondicionarse, los costos en concepto de almacenamiento, manipulación, ensayos, retrasos y reacondicionamiento, junto con los gastos administrativos correspondientes, pueden reducir notablemente la rentabilidad y hacer que a veces la operación comercial resulte incluso no lucrativa. Por ejemplo, en 1998 la FDA retuvo 15 712 envíos de alimentos y productos alimenticios, de los cuales 12 386 procedentes de países menos adelantados, cuyo valor ascendía a unos 750 millones de dólares EE.UU. De estos envíos, se negó el ingreso en el

mercado estadounidense solamente a un volumen de productos equivalente a 15 millones de dólares EE.UU. Así pues, la gran mayoría de los envíos retenidos ingresaron por fin a los Estados Unidos, pero esto conllevó un determinado costo. Cabe observar que hace diez años, en 1988, la FDA había registrado unas 18 000 retenciones, por un valor aproximado de 800 millones de dólares EE.UU. A pesar de los avances y mejoras tecnológicos realizados en este período en el control de alimentos en todo el mundo, el número de retenciones justificadas se ha mantenido desconcertadamente elevado.

El costo que conlleva para los países tanto importadores como exportadores el mantenimiento de sistemas de control que permitan asegurar que un producto importado cumple los requisitos reglamentarios ha ido aumentando constantemente, y ahora ha alcanzado un nivel por el cual tanto los gobiernos como la industria están obligados a aportar elevadas contribuciones financieras. Como consecuencia de ello, los organismos nacionales de control de alimentos se esmeran por encontrar procedimientos de control que sean más rentables y eficaces. Estos esfuerzos han llevado a la adopción de sistemas como el de HACCP (análisis de peligros y de puntos críticos de control), que son relativamente económicos, confían a la industria gran parte de la responsabilidad de la calidad de un producto en relación con su inocuidad, requieren un menor coeficiente de mano de obra respecto de la inspección directa del producto final, y están fundamentados en criterios más científicos. No obstante, debido en gran parte a la escasez de conocimientos técnicos especializados y de recursos financieros, los países menos adelantados tienen problemas para establecer sistemas de este tipo, y para muchos de ellos representa una desventaja el hecho de que la adopción de estos sistemas constituya un requisito previo establecido por ley para el ingreso de sus productos en los mercados extranjeros..

Los aspectos social, económico y ambiental de la teoría del derecho sustentable son reconocidos por toda la doctrina y en círculos internacionales.

El desafío ahora consiste en instrumentar esos postulados en los sistemas de los diferentes países de manera tal que ellos se concreten. Para dicha canalización se deberá tener en cuenta el contexto mundial en el que se insertan los países económicamente, y al mismo tiempo focalizar la problemática social para superarla a través de las herramientas que le resulten más adecuadas. El desafío es complejo.

El impacto ambiental es manejable en la medida que se inculquen los principios conservacionistas, de ahí que la educación sea fundamental. Sin embargo la educación de los principios de sustentabilidad y su práctica deben pretenderse en todo el mundo, porque es toda la Tierra la que corre peligro y con ella el hombre. Muchas veces los países más atrasados económicamente se escudan en esta deficiencia para permitir prácticas dañinas en pro del asentamiento de capitales.

No es que hoy, el mundo, el ambiente, la Tierra, sean la *mouche* de toda legislación. Es al hombre al que se ensalza, y quizás más que nunca, porque la preservación del planeta tiene por meta la preservación de la especie humana. El hombre sigue siendo quien domina, pero ahora lo hace desde una perspectiva consciente, medida y previsor.

El desafío es complejo, debemos lograr la racionalización de las actividades del hombre. La ley, arquitecta fundamental de una sociedad, juega un rol fundamental para impulsar la prosperidad económica, proveer la protección del ambiente y dar satisfacción a los requerimientos sociales. Sin embargo la ley debe ser acompañada por la iniciativa política y la transformación individual.

## **CONCLUSIONES**

La producción, industrialización y comercialización de los productos agrícolas, vegetales o animales, deben conducirse biológica y económicamente bajo cánones de excelencia controlada para reunir todos los requisitos de calidad exigidos para ingresar en los mercados agroalimentarios. La producción agrícola, en consecuencia, debe ser programada y planificada en función de un consumidor más refinado y exigente. Porque el origen, la presentación, y sobre todo la calidad de los productos, privilegia o desacredita su consumo.

El desarrollo de la seguridad alimentaria, ubicada en una etapa superior del derecho a la alimentación. También es un derecho humano. Es un derecho de solidaridad perteneciente a los derechos humanos de la tercera generación. Al igual de cuanto acontece con el desarrollo sostenible, por ser de solidaridad, tienen en común ser derechos de carácter transversal porque su fin no es identificarse con un determinado conjunto de normas, en diferentes rangos o jerarquías. Por el contrario su característica clave, como derecho fundamental, consiste en afectar todo el derecho, con una onda expansiva llamada a teñir o marcar todo el ordenamiento jurídico por su alto contenido ético, sus valores, sus principios, y su versatilidad para pasar de derecho internacional a derecho interno. Consecuentemente la seguridad alimentaria no es, ni pretende ser, en sí misma una rama jurídica autónoma o independiente. En su estructura es una especie de superderecho pues abarca una gran cantidad de derechos menores, vinculada a su vez a muchísimos temas económicos, sociales, culturales, científicos, humanos. En el ámbito jurídico está llamado a marcar una impronta en todo el sistema del derecho porque redefine con nuevos planteamientos, aspiraciones y metas, a las disciplinas tradicionales.

La seguridad alimentaria es un típico derecho de solidaridad, con un impacto en los pueblos, los grupos y las personas, con profundo sentido económico y social, pues ha sido concebido para la adecuada para la protección de la vida, la salud y la seguridad de las personas, los alimentos vegetales, y animales y el medio ambiente.

Como es un derecho de todos, existen muchas interpretaciones respecto de su propio concepto. Interpretaciones diferentes de consumidores, de productores, de comercializadores, y naturalmente de los organismos internacionales vinculados al comercio, a la salud o a la agricultura

Por esta razón el agrario influido por la seguridad alimentaria se le vea como una disciplina rejuvenecida, no solo limitada al proceso productivo en sí mismo, sino a una productividad más consciente, vinculada a los consumidores, con altos criterios de humanismo, donde actividades como la agricultura orgánica, plurifuncional o ejercida en armonía con la naturaleza, ahora también deben convertirse en un mecanismo para el mejoramiento de la salud y la vida de los consumidores de los grandes mercados, pero también como instrumento de lucha contra el hambre, para impulsar el mejoramiento de un mundo mejor para todos, más justo y solidario, donde actúen en un adecuado equilibrio los requerimientos de alimentos de los consumidores vinculados al mercado con todos aquellos desprovistos de esa posibilidad.

En cierta forma la seguridad alimentaria podría marcar una especie de tránsito entre el derecho agrario humanista, capaz de responder a las más diversas exigencias de los ciudadanos, de todas las personas, como forma de contribuir a la construcción de un futuro más promisorio y equitativo.

Al fundamentarse el derecho agrario en el elemento económico, caracterizado por el hecho técnico (agricultura) y el elemento social (participación del hombre en el proceso) opera un vínculo estrecho con la salud y seguridad alimentaria. En ese humanismo los productores agrícolas deben cumplir con las normas sanitarias y fitosanitarias establecidas. La Declaración de Roma afirma el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos. En la cumbre mundial sobre la alimentación se reconoció el vínculo entre la seguridad alimentaria y control de la calidad e inocuidad de los alimentos, lo cual también se reafirma en el plan de acción.

Cuando un país no adopte más medidas sanitarias y fitosanitarias adecuadas tiene una situación desventajosa al no poder acceder a mercados internacionales, aunque algunos países en desarrollo han adoptado normas, directrices y códigos de prácticas internacionales recomendadas por la FAO a través de la comisión del **codex alimentarius**.

La aceptación de un producto depende en gran medida del proceso de producción y los insumos utilizados. En ese sentido adquiere especial importancia el acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC, de 1995, donde se definen los lineamientos aplicables al comercio

con respecto a tales medidas , para proteger al ser humano y a los animales. Las medidas técnicas aplicadas no deben crear barreras innecesarias al comercio internacional.

La agricultura orgánica juega un papel primordial dentro de las exigencias de los consumidores respecto del uso mínimo de sustancias contaminantes, basando la actividad agraria en técnicas más naturales y garantizando así un ambiente sano y en armonía con la naturaleza. Es una forma de agricultura más humana, mantiene la fertilidad de los suelos y la diversidad biológica. Esta modalidad de producción podría verse afectada por el comercio adicional, no obstante, se puede incrementar facilitándole su acceso a gran cantidad de medianos y pequeños productores, convirtiéndose en el mejor método de producción . aunque estas modalidades de producción se ofrecen como una buena alternativa para los agricultores, existe una gran controversia sobre los probables impactos de los productos transgénicos tanto en el ambiente como en la salud humana

Estas nuevas alternativas de producción, permiten un replanteamiento del derecho agrario, enriqueciendo sus fuentes, con el trinomio mercado, ambiente y consumidor.

Para concluir quiero reiterar esta magistral frase del Jurista RICARDO ZELEDON ZELEDON.

**“En su renacimiento del Derecho agrario ha de ser socialmente justo, económicamente desarrollado y ambientalmente sostenible. Al resurgir vencedor con el estandarte de los derechos humanos de solidaridad debe ser instrumento de paz, de luz y esperanza para las mayorías, especialmente para las más urgentes de Justicia. “**

## **BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

- **Food safety and foodborne diseases**, *World Health Statistics Quarterly*, Vol. 50, No. 1/2, 1997

- **Buzby, Jean C. & Roberts, Tanya**. Economic costs and trade impacts of microbial foodborne illness. *World Health Statistics Quarterly*, *ibid*.

- **Página de acceso sobre Malthus**. *Sitio Web*:  
<http://www.igc.apc.org/desipmalthus/index.html>

- **Overpopulation.com**. *Sitio Web*: <http://www.overpopulation.com/>

- **Lezama H**. Emerging food quality and safety problems affecting trade with and between the countries of Latin America and Asia Pacific Cooperation (APEC), 1998. *Serie FAO (no publicado)*

- **Administración de Alimentos y Medicamentos (Estados Unidos).** Información sobre las importaciones

*Sitio Web:* <http://www.fda.gov/ora/import/ora-import-program.html>

- **USFDA - Centro para la Inocuidad de los Alimentos y la Nutrición Aplicada**

*Sitio Web:* <http://vm.cfsan.fda.gov/list.html>

- **Organización Mundial de Comercio.** Welcome to the WTO. Trading into the Future - WTO and its Agreements.

*Sitio Web:* <http://www.wto.org/wto/>

- **Organización Mundial de Comercio.** World Health Organization Environment and Food Safety Programme.

*Sitio Web:* <http://www.who.org/>

- **Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.** Departamento Económico y Social - Dirección de Alimentación y Nutrición - Comisión del Codex Alimentarius - Calidad de los Alimentos - Nutrición. Dirección de Análisis del Desarrollo Económico y la Agricultura - Dirección de Productos Básicos y Comercio - Dirección de Estadística.

*Sitio Web:* <http://www.fao.org/>

- **La asistencia técnica de la FAO y los Acuerdos de la Ronda Uruguay** (segunda edición).

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 1998.

- **Qué es el Codex Alimentarius.** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 1999.

**ANEXO AL TRABAJO COMENTARIO AL FALLO DEL CONFLICTO POR LA REAPERTURA DE LA MINA DE URANIO. SAN RAFAEL MENDOZA**

**UNA PROBLEMÁTICA DE DESARROLLO SUSTENTABLE**

**ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA**

**1.- Introducción:**

Será objeto de este trabajo el análisis del pronunciamiento dictado recientemente por el Juzgado Federal de 1º Instancia, con asiento en la ciudad de San Rafael, Mendoza, en los autos N° 85.858 caratulados “Asociación Multisectorial del Sur contra CNEA p/ Acción Declarativa de Certeza –Med. Cautelar<sup>37</sup>”.

**2.- Antecedentes:**

En San Rafael, Prov. de Mendoza, se encuentra el Complejo Minero Fabril San Rafael, (Sierra Pintada), de propiedad del gobierno de la provincia de Mendoza que lo cedió en préstamo a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Inició sus actividades de extracción de uranio a gran escala en 1.981 y cesó hacia 1.995 y pretende ser reexplotado por ser el reservorio de uranio más grande del país, con la novedad de que incluye realizar en la provincia la purificación del uranio, para lo cual se trasladaría la planta que tendría a cargo este proceso desde Córdoba: la empresa DIOXITEK SA (integrada por la CNEA y el Estado de Mendoza). El proyecto es parte del impulso del Gobierno nacional a la producción de energía atómica: de Sierra Pintada se extraerían 120 TN de uranio por año, que serían destinados a alimentar las plantas nucleares de Atucha I y la de Embalse. A mediano plazo también se destinaría a Atucha II, ya que está tomada la decisión de reabrir esa central.

Hasta el momento se han acumulado en el lugar 2.400.000 tn. de colas de uranio sin tratamiento, 1.000.000 de toneladas de estéril y 600.000 tn. de marginal, según datos proporcionados por el PRAMU<sup>38</sup>. Sin embargo, es preciso destacar que según otros documentos, incluyendo la página de Internet de la Comisión Nacional de Energía Atómica, en Sierra Pintada existen 1.700.000 TN de colas de uranio, 5.340 tambores, 1.200.000 tn de agua en las canteras y en los diques de evaporación. (Fuente Diario Los Andes). Mientras operó Sierra Pintada el diuranato de amonio se remitía en tambores de 200 litros y por ruta desde la mina en actividad al Complejo Fabril Córdoba (antigua denominación de DIOXITEK SA). Sierra Pintada, recibía en tanto residuos radiactivos de baja actividad provenientes de DIOXITEK SA (ingresando por Canalejas, Bowen, General Alvear hasta llegar a San Rafael, su mayor recorrido por la ruta 188, atravesando las provincias de La Pampa y San Luis sin ningún tipo de control).

El área del Complejo se encuentra atravesada en su parte central por el Cauce del Arroyo El Tigre, cuyo curso de agua tiene un caudal normal aproximado de 0.16 m<sup>3</sup>/ s y fuertes avenidas estivales que pueden alcanzar los 800 m<sup>3</sup>/s. De acuerdo a estudios hidrológicos e hidrogeológicos realizados, la totalidad de la infraestructura del Complejo Minero Fabril del Yacimiento se ubica en la cuenca de este arroyo. Incluso el movimiento general del flujo subterráneo mantiene un sentido de drenaje hacia El Tigre, aguas abajo de las instalaciones. Este arroyo vuelca sus aguas al Río Diamante, a 5 Km. del complejo minero, a partir del cual se abastece de agua San Rafael y otros asentamientos poblacionales, tanto para consumo humano como para riego en un área de 65.400 hectáreas (PRAMU 2.001). La relación existente entre el Río Diamante y el principal asentamiento del departamento de San Rafael es directa. La cuenca abastece de agua a los 126.000 habitantes de la zona de San Rafael (2.001) y a los numerosos establecimientos agropecuarios en la zona. Es necesario tener presente que San Rafael es un importante polo de la industria vitivinícola y el turismo.

En síntesis, la mina de uranio de Sierra Pintada, hoy pretende ser reexplotada, ya que estuvo en funcionamiento hasta el año 1.995, pero la situación descrita precedentemente en torno a la existencia de residuos tanto radiactivos como peligrosos, (cocktail de residuos), que no han sido debidamente tratados o confinados, fue el motivo por el que la ONG local, “Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable”, interpuso Acción Declarativa de Certeza (art. 322 CPCCN) contra la Comisión Nacional de Energía Atómica.

---

<sup>37</sup> Causa tramitada por ante el Juzgado Federal de 1º Instancia, con asiento en la ciudad de San Rafael, Mendoza, a cargo del Dr. Héctor Raúl Acosta, Secretaría Civil a cargo del Dr. Eduardo Ariel Puigdégolas.

<sup>38</sup> PRAMU, “Proyecto de Restitución Ambiental de la Minería del Uranio”, que tiene por objeto mejorar las condiciones actuales de contención de las colas de los minerales de Uranio y demás residuos contaminantes de la actividad productiva en los sitios considerados prioritarios”.

### 3.- El caso:

La Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable, promueve Acción Declarativa de Certeza contra la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), en los términos del artículo 322 del CPCCN, a efectos de que se establezca si la Comisión Nacional de Energía Atómica, en adelante CNEA, en su carácter de sujeto obligado por la Ley Nacional de la Actividad Nuclear, 24.804 y en adición a las obligaciones en dicha norma establecidas: a) debe ajustar prioritariamente su accionar a los términos del artículo 41 y 43 de la Constitución Nacional, a los dictados de la Ley 25.675 de “POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL”, que “establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable” (Conf. su art. 1º); b) de ser convalidado en criterio solicitado en a) se aplique el artículo 16 de la ley 25.675 a fin de que la CNEA brinde a estos autos toda la información disponible en materia de proyectos de reapertura de la Mina de Uranio Sierra Pintada; c) Mientras no se evalúe la factibilidad científica de las metodologías a emplear, se aplique el principio precautorio (Principio 15 de la Conferencia de Río de 1.992 de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y positivizado en el artículo 4 inc. c de la ley 25.675 (In dubio pro ambiente); d) Se aplique el concepto de daño ambiental en los términos de los artículos 27 y 28 de la ley 25.675, para imputar el mal manejo y abandono de residuos radiactivos de baja actividad y peligrosos, existentes a la fecha en el Complejo Minero Fabril de Sierra Pintada y en Malargüe, bajo la responsabilidad de la CNEA, y e) Si debe dar cumplimiento a las obligaciones que emergen de la ley 24.051, 25.612 y cc, en particular lo atinente a la inscripción en el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos, en virtud de ser responsable de la generación, transporte, tratamiento y disposición de residuos peligrosos y no sólo radiactivos de baja actividad.

### 4.- La Medida Cautelar solicitada:

*Las circunstancias detalladas a lo largo del presente, hicieron que a través de la acción interpuesta, se solicitara como medida cautelar de manera inmediata y durante la sustanciación del proceso, la medida que el Juzgador estimase más apropiada, ejerciendo para ello y en plenitud, las amplias facultades que la legislación le acuerda al órgano jurisdiccional, para conjurar los efectos de una decisión tardía, habida cuenta, además, el amplio universo de afectados en su derecho a gozar de un ambiente sano que se ven involucrados (art. 41 Constitución Nacional). Se solicita, asimismo, se le ordene a la demandada, mientras se sustancia el proceso, a que se abstenga de insistir con la disposición de reinicio de actividades del complejo minero fabril San Rafael sin que previamente se proceda a la pertinente restauración ambiental, toda vez que caso contrario continuarían desarrollándose las actividades denunciadas que provocan un efecto nocivo al medio ambiente, con grave afectación de la salud de la población actual y futura.*

*Subsidiariamente y para el hipotético supuesto de que no se considere procedente la orden de cesación que se requiere precedentemente, se solicita del tribunal que en los términos del artículo 22 de la Ley 25.765, se ordene a la accionada, titular de una actividad riesgosa para el medio ambiente, a que o bien y alternativamente, contrate el seguro de cobertura para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño ambiental que ha provocado o bien que con el mecanismo que se determine para garantizar su disponibilidad, integre un fondo de restauración ambiental.*

### 5.- El Principio Precautorio:

Como fundamento para el despacho de la medida, y de la demanda en sí, se cita el Principio Precautorio. El principio precautorio ocupa actualmente una posición destacada en las discusiones sobre la protección del medio ambiente, siendo cada vez más frecuentemente invocado en el tratamiento de cuestiones relativas a la salud humana. La ley General del Ambiente, 25.675, sancionada el 06/11/2002, promulgada parcialmente por decreto 2413, el 27/11/2002, contiene una serie de principios de política ambiental, enumerados en su artículo 4º entre los que se encuentra el Principio Precautorio. **Artículo 4º “Principio Precautorio: 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”.** Este principio positivizado en la ley 25.675, tiene como antecedente inmediato la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, del 7 de mayo de 1.992, surgida de la Conferencia de Naciones Unidas, de la cual formó parte nuestro país, que lo contiene como **Principio 15: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.**

Con respecto a este principio, Néstor Cafferatta junto con Isidoro Goldemberg,<sup>39</sup> sostienen que a los reparos que pueden esgrimirse contra su recepción, cabe aplicar que se trata de un nuevo fundamento de la responsabilidad civil, sustentado en la función preventiva a fin de neutralizar amenazantes riesgos de daños. Así el principio de precaución, precautorio o de cautela, en tanto incrementa fuertemente el deber de diligencia, instaura una nueva dimensión tutelar en el instituto de la responsabilidad civil: el aseguramiento de riesgos que puedan causar efectos calamitosos.

La incertidumbre – si bien de amplísimo rango – prácticamente jamás llegará a desaparecer por completo y para siempre pues “la incertidumbre es inherente a los problemas ambientales”, como lo expresara el Banco Mundial en su informe 1992 (“Desarrollo y Medio Ambiente”, informe del año 1992, p. 40). Con razón los tribunales USA han dicho que: “Esperar certidumbre normalmente nos habilitará solamente a reaccionar y no para una regulación preventiva” in re Ethyl Corp v. EPA, 541 F. 2d. 1 D.C. Circ. 1976.

Es que como lo señala Elena HIGHTON<sup>40</sup>, “no hay cálculos científicos que demuestren que la exposición a una sustancia contaminante en una concentración determinada sea segura y que por encima de esta cifra sea peligrosa, cuando se trata de sustancias tóxicas, a veces se trabaja más allá de los conocimientos científicos, debiendo tomarse una decisión política de asunción de riesgos, ya que si se espera la certeza se reaccionará frente a daños consumados, más no se tomará acción preventiva. En toda esta temática, se requiere una alta especialización y conocimiento científico de leyes naturales, físicas e inclusive astronómicas,” o como dijo Aída Kemelmajer de Carlucci “El principio de precaución se aplica a todo aquello que supone resguardar derechos humanos y privilegia la hipótesis de que suceda lo peor, un daño irreversible, aun en un plazo muy largo.”<sup>41</sup>

## **6.-La Resolución:**

A fs. 165 de la presente causa, con fecha 30 de marzo de 2.005, se dicta la Primer Resolución Judicial, en la que se dispone:

*1º) **DICTAR MEDIDA DE NO INNOVAR** en la presente causa iniciada por la Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable y en su consecuencia, ordenar a la CNEA se abstenga de modificar el estado actual del yacimiento minero Sierra Pintada. Tal disposición, de carácter provisional que se ordena regirá en el tiempo, supeditada a lo que en definitiva se resuelva en el principal o a las resultas y consideraciones que en este proceso se hagan respecto de las diligencias que a continuación se ordenarán. Para el cumplimiento efectivo de la manda, **ORDÉNASE** a la Sección Sierra Pintada de la Gendarmería Nacional impedir el ingreso o egreso al Complejo Sierra Pintada de cualquier tipo de carga distinta a la estrictamente útil para el mantenimiento y conservación del yacimiento.*

*2º) **REQUERIR** al Ministerio de Ambiente y Obras Públicas del Gobierno de la Provincia de Mendoza informe en el término de diez días si ha habido presentación de la Comisión Nacional de Energía Atómica tendiente a reestablecer la explotación del Complejo Minero Sierra Pintada y la instalación de una planta de producción de dióxido de uranio, por sí o por terceras empresas explotadoras. En su caso, si se ha dictado resolución al respecto, de así haber ocurrido deberá remitirse copia de todo lo actuado.*

*3º) **REQUERIR** a la Comisión Nacional de Energía Atómica, que en el término de treinta días, informe al Tribunal si media proyecto alguno de reexplotación de la mina de uranio de San Rafael e instalación de una planta de producción de uranio por sí o por terceras empresas explotadoras. En su caso, si existe plan alguno de explotación, saneamiento, reestructuración del medio ambiente y tratamiento de pasivos si los hubiera. Además deberá informar si se encuentran pasivos de las explotaciones mineras de Sierra Pintada, Huemul, y Agua Botada y su caso ubicación geográfica de dichos pasivos. Eventualmente, deberá enviarse al Tribunal copia del mismo, a fin de, por los medios que se dispongan, evaluar la pertinencia científico –técnica del proyecto para determinar en definitiva la continuidad procesal de la disposición cautelar que se mencionara anteriormente.*

*4º) **FIJAR CAUCIÓN JURATORIA**, la que se tiene satisfecha merced al ofrecimiento efectuado en tal sentido a fs. 99”.*

### **6.1) Legitimación de la parte demandante para solicitar el pedimento cautelar:**

Como fundamento de la legitimación de la parte actora para abrir la presente instancia, la resolución cita el artículo 42 de la Constitución Nacional: “**Los usuarios y consumidores de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de la**

<sup>39</sup> Cafferatta, Néstor A –Goldemberg Isidoro H “El principio de precaución”, JA 2002 –IV. Cafferatta, Néstor A, “Principio Precautorio en un fallo del Tribunal Superior de Córdoba”, LL Córdoba, año 20, nro. 10, noviembre de 2.003, p. 1200; “Principio Precautorio y Derecho Ambiental”, LL año LXVII, nro. 233, 3/12/2003; “El principio precautorio”, RRC y S, año V, nro. 6, noviembre –diciembre de 2.003.

<sup>40</sup> HIGHTON, Elena: “Reparación y Prevención del Daño al Medio Ambiente ¿Conviene dañar? ¿Hay derecho a dañar?”, p. 807, en obra colectiva, “Derecho de Daños”, parte 2º, Editorial La Rocca, 1993.

<sup>41</sup> KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída: “Determinación de la filiación del clonado”, JA, 2001 - IV, fascículo n. 12.

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 los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios.*

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

En forma consonante el artículo 43 de la Carta Magna, establece en su parte pertinente, la posibilidad de interponer acción de amparo contra cualquier forma de discriminación, y en lo relativo a los derechos que protegen el 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 las asociaciones que propendan a esos fines registradas conforme a la ley.

Aun cuando, no se trata de un proceso de amparo a los términos del artículo precedentemente señalado, el Juzgador sostuvo, que la actora se encontraría con legitimación suficiente como para requerir el pedimento cautelar, respaldando esta disposición los conceptos vertidos por la Cámara Federal de Apelaciones, Sala A, cuando al pronunciarse en autos N° 73.514 –C -5852, caratulados “COMPULSA EN AUTOS N° 85.564, “CÁMARA DE COMERCIO E IND. Y AGROP. DE SAN RAFAEL I/ ACCIÓN DE AMPARO C/ PEN”, sostuvo: *“La extensión indebida sostenida por la amparista, por haber sido autorizada por un decreto presidencial de necesidad y urgencia, y no por una ley, es indudable que origina un interés legítimo en el restablecimiento de la afectación constitucional en los derechos de los comerciantes e industriales de las provincias vecinas discriminadas, que si bien no puede evaluarse como un daño inmediato, directo e indemnizable, constituye en los términos constitucionales “derechos de incidencia colectiva”. Estos no tienen un legitimado directo porque el interés se difumina al conjunto por tener cada uno una parte del daño cierto o potencial. Se los llama, también, derecho de pertenencia difusa, intereses difusos o derechos difusos, y se caracterizan por sostener la pretensión amparista a través de un litisconsorcio activo, atípico, que permite mostrar el ejemplo a través del llamado “amparo colectivo” (Gozaini, Osvaldo, Amparo, pág. 370).*

#### **6.2) Naturaleza de la cautelar solicitada:**

Sostiene el Juzgador, que resulta jurisprudencia pacífica de ese tribunal, considerar que cuando media identidad entre el extremo de lo peticionado en la medida cautelar y lo reclamado en el principal, la primera resulta inadmisibile. Así en los autos N° 69.394, del mismo Juzgado se sostuvo, el 17 de enero de 1.990 *“Previo a resolver sobre lo solicitado, corresponde advertir como punto de partida, que resulta Jurisprudencia Uniforme de este Tribunal la interpretación de las medidas cautelares con criterio restrictivo. Ello por cuanto el fin perseguido por la protección cautelar a un derecho es el resguardo anticipado del mismo, a los efectos de evitarle insanables lesiones. Pero se deduce fácilmente, que una ligera medida precautoria puede llevar a que se obtenga en definitiva un efecto no querido. El mismo consiste en que, de mediar resultado desfavorable a la pretensión definitiva de quien solicita la medida, la ligera concesión de la misma, podría afectar dañosamente derechos de terceros. Eso no es el fin perseguido por la institución cautelar, sino que muy por el contrario, se busca equilibrar el interés de las partes en el proceso a los efectos de tratar de mantener la bilateralidad en condiciones de mediana igualdad. Asimismo es norma permanente de este Tribunal partir del presupuesto de que debe tenerse por absolutamente inadmisibile todo pedimento de protección cautelar por el que la esencia y la finalidad de la medida propuesta guarde total identidad con el fin perseguido en el principal. Tal apreciación tiene sustento en la circunstancia de entenderse que, si un litigante obtiene los mismos resultados en la concesión de la cautelar que en el proceso principal, no está haciendo más que recibir lisa y llanamente por anticipado el resarcimiento que reclama sin haber transitado por los estadios procesales del juicio correspondiente, creando así, respecto de aquel contra quien dirige la acción, una verdadera situación de desigualdad al violentar el debido proceso y transformar la sentencia definitiva en una mera virtualidad sin sentido práctico alguno de aplicación. La protección cautelar como elemento accesorio de una acción judicial, debe llevar a intentar adecuar una plataforma fáctica y jurídica a situaciones prudentes de equilibrio entre los contendientes de un proceso. Quien denuncia la violación dañosa de un derecho puede obtener protección cautelar de ese derecho, al efecto de no tornar en ilusoria la restauración o reparación integral que a ese derecho pueda darle una sentencia definitiva. Más, no puede pretender obtener dicha reparación por los efectos de la propia protección cautelar, ya que en dicho caso la reparación que debe brindar la sentencia definitiva carecería de sentido, por cuanto transformaría a la sentencia en un acto meramente declamatorio, lo que aparece como una enormidad.....”*

En cuanto, a los alcances que deben darse al tipo de medida cautelar que se pretende, cita también antecedentes del mismo Juzgado *“Resulta fundamental establecer con precisión los alcances que en mi interpretación como Juez doy al instituto de la protección cautelar de los derechos. Asimismo, para que queden debidamente clarificadas las condiciones y marco en el que debe moverse todo litigante,*

es justo sostener que ese criterio se encuentra sustentado por igual criterio de la Sala A de la Excm. Cámara de Apelaciones de Mendoza, en autos N° 68276 –T – 817, en el que dijo en su parte pertinente: *“Es improcedente el dictado de una medida cautelar cuyo contenido coincide con el objeto principal del amparo solicitado, pues la celeridad de este último obsta en principio a la configuración del peligro en la demora. Ello porque el dictado de una medida cautelar innovativa dentro del proceso de amparo requiere de una singular prudencia, pues este tipo de procesos supone una suerte de tutela temporalmente privilegiada de un derecho afectado o amenazado con lo cual el anticipo de efectos inherentes a la cautelar corre serio riesgo de invadir las zonas propias del debate sustancial sin perjuicio de que en ciertas situaciones el amparo juegue como un mandamiento innovativo con finalidad en sí mismo (con cita a la Cámara Civil y Comercial de Santa Fé, sala 1°).*

También sostiene, que la Excm. Corte Suprema de Justicia de la Nación, en fallo del 28 de diciembre de 2.001, en el caso “Kiper”, y con referencia a la devolución a través de una medida cautelar, de fondos involucrados por el decreto 1570/01 sostuvo: *“Que resulta indudable que la medida cautelar solicitada a favor de los actores reviste los mismos efectos que si se hubiera hecho lugar a una demanda y ejecutada la sentencia, cuando aquella demanda aún no se ha iniciado. Que ello constituye un claro exceso jurisdiccional que importa por lo demás un menoscabo del derecho en defensa en juicio del Estado Nacional. En orden a ello, esta Corte ha señalado, que los recaudos de viabilidad de las medidas precautorias debe ser ponderados con especial prudencia cuando la cautela altera el estado de hecho o de derecho existente al momento de su dictado, habida cuenta que configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa.... Cita fallos del propio Tribunal.”*

### **6.3) Verosimilitud del derecho invocado:**

El Juez de 1° Instancia, sostiene la conveniencia de que previo a expedirse sobre la cautelar solicitada, se analice su procedencia a la luz de los extremos que se exige se encuentren acreditados, para luego otorgar la o las medidas propiciadas o en su defecto adecuar la disposición cautelar a dictar al marco del proceso y a los derechos de las partes.

Por verosímil entiende el Juzgador, “aquel derecho que resulta objetivamente probable, clara distinción entre *derecho probable* y *derecho probado como punto de partida para el entendimiento del instituto en cuestión. El tratamiento de la verosimilitud en un derecho que se invoca impone al Juez un pronóstico de posibilidades jurídicas producto de la provisoriedad de elementos de juicio con que se cuenta en circunstancias propias a la atención de una medida cautelar*”. Sostiene, la distinción fundamental entre el juicio de certeza sobre derechos probados que se da en una resolución definitiva para dirimir una contienda y el cálculo o pronóstico de posibilidades sobre derechos probables que se obtiene con un requerimiento cautelar, y que emitir opiniones de certeza en este estadio procesal conllevaría indubitablemente a la pre opinión del Juzgador, por lo que entiende que los conceptos que se vierten para el análisis de la verosimilitud del derecho que se invocan resultan relativos, provisorios y objetivos. Manifiesta también, que no obstante existir una disminuida verosimilitud del derecho en análisis, teniendo en cuenta el alcance del bien común que pretende protegerse y el compromiso ambiental que se denuncia, debe analizarse desde una perspectiva distinta a la que corresponde para el dictado de las medidas cautelares que tiendan a otros objetivos; el rigor con el que han de observarse los pedimentos cautelares debe morigerarse, armonizando los principios rectores, cuyo análisis es obligatorio para los jueces, con las nuevas pautas en la materia ambiental, que desde la óptica del derecho vienen desarrollándose. En este aspecto, cita que *“la tutela inhibitoria adquiere una especial significación. En la Argentina hay clara conciencia de la tutela preventiva. En el Primer Congreso Internacional de Derecho de Daños en homenaje al Dr. Jorge Mosset Iturraspe, -Comisión 4°: La protección de los Intereses Difusos, el seguro y el acceso a la justicia- se recomendó que: Ante el menoscabo, actual o potencial, a intereses difusos, es proponible una pretensión cautelar o principal, tendiente a hacerlo cesar, o a evitarlo. En el tema específicamente ambiental en las IXas Jornadas Nacionales de Derecho Civil –Mar del Plata 1.983 –se declaró que según el caso podrá solicitarse la prevención del daño, su cesación o su reparación.”*

Finalmente, toma como marco subjetivo para el despacho de la cautelar solicitada, el “Principio Precautorio”, que a diferencia del de prevención, repara en situaciones de incertidumbre de un eventual daño, más no de una posibilidad cierta. Frente al estado de imprecisión que genera el desconocimiento científico respecto a un estado de cosas, el actuar del Juez, con un rol protagónico, debe resolver adoptando las medidas necesarias para acotar eventuales riesgos. Como fundamento, cita la opinión de Roberto Andorno, en su publicación La Ley 2002 – D1326, sumario I. **La historia del principio de precaución. II. Caracterización del principio de precaución. III. Conclusiones:** *“El paso de la prevención a la precaución constituye una de las características destacadas de la era tecnológica en que vivimos. Este paso se ha concretado en el nacimiento de un nuevo standard jurídico, que tiene por objeto brindar una mayor seguridad frente a las situaciones de riesgo potencial generadas por el desarrollo tecnológico. El nuevo principio constituye una regla flexible, de naturaleza a la vez jurídica y política. Si bien funciona en un marco de incertidumbre se apoya en los conocimientos científicos disponibles para medir las probabilidades de riesgo de las innovaciones tecnológicas. Su aplicación no se limita a la protección del medio ambiente, sino que se extiende decididamente al ámbito, tanto o más fundamental de la seguridad alimentaria y de la protección de la salud pública en general.*

*Dada la enorme trascendencia de los bienes que están en juego, que pueden sufrir daños graves o irreparables por falta de las acciones adecuadas, resulta imprescindible un debate abierto y democrático acerca de las medidas a tomar. Tal debate deberá contar con la participación de todos los sectores afectados, teniendo siempre presente que la implementación del principio de precaución exige, que en la duda, se otorgue primacía a la vida y a la salud por encima de los intereses comerciales. Así entendido, este criterio puede constituir una ayuda invaluable para que las innovaciones tecnológicas se orienten hacia el bienestar de las generaciones presentes y futuras.”*

Como fundamento de la verosimilitud del derecho invocado, manifiesta que a fs. 43 de los presentes autos, se asevera que los tambores que contienen precipitado neutralizado con ácido nítrico con una humedad de aproximadamente el 60%, que se encuentran debidamente y definidamente su ubicación, se oxidan e interactúan con las sustancias químicas por lo que es previsible que colapsen y que el contenido se derrame. Sumando a estos argumentos, que la peticionante a fs.47 describe referenciando al Ingeniero Pieter Smit (Autoridad de Aplicación de la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, Obras y Servicios Públicos de la Provincia), como el proceso de la actividad minera nuclear produce residuos radiactivos y que las colas de material contienen contaminantes que detallan y que son preocupantes, asimismo se alude al envío de residuos radiactivos de la Planta DIOXITEK SA de la Provincia de Córdoba, que contienen un cocktail de materiales radiactivos que describe y la existencia de partículas alfa y beta y rayos gamma perjudiciales para las células vivas, la salud y el medio ambiente.

#### **6.4) Peligro en la demora:**

Considera que la demora en obtener un eventual reconocimiento judicial en una sentencia definitiva pondría en grave riesgo los derechos de que se pretenden amparar, por lo que da por acreditado tal peligro. Asimismo, sostiene que el peligro en la demora surge con suficiente entidad y con el grado propio de este tipo de procesos cautelares, de los propios dichos y argumentaciones del peticionante, que lo que pretende proteger el solicitante en representación de la Asociación que preside es nada más y nada menos que el derecho a gozar de un ambiente sano. La tutela constitucional del mismo, expuesta por el requirente, justifica que se tenga por acreditado tal extremo desde que, de existir efectos dañosos que se denuncian en la presentación y de comprobarse el potencial peligro que se alude en la demanda, las consecuencias que provoque el actuar argumentado, podrían acarrear graves lesiones al medio ambiente y a los habitantes de la zona.

#### **6.5) Contracautela:**

Dada la naturaleza de la cuestión planteada, el carácter de la Asociación que plantea la medida y el derecho de rango constitucional que se invoca, fija caución juratoria, la que se tiene por satisfecha con el ofrecimiento efectuado a fs. 99.

#### **6.6) Adecuación de la medida al caso de autos:**

Para ello, remite a la norma del artículo 204 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. En tal precepto se faculta al Juez a dictar la medida que considere apropiada para evitar perjuicios o gravámenes innecesarios, teniendo en cuenta el derecho que se pretende proteger con la medida. Tal potestad adaptativa del derecho, no importa en absoluto una actitud oficiosa por parte del Juez, que por otra parte en este tipo de situaciones como la de autos, la jurisprudencia y la doctrina han sido proclives a aceptarla, ni un actuar “extra petito” del Magistrado. Sólo resulta una prerrogativa expresamente establecida por el Ritual luego de la incorporación hecha por la ley 17454 tendiente a la **Humanización del Proceso**. Cita a Santiago Fassi y César Yañez en Código Procesal Civil y Comercial, tomo 2, página 67: *“El órgano jurisdiccional tiene facultades como para disponer la medida cautelar que mejor se adecue al derecho que se intenta proteger. Las facultades son amplias y le permiten apartarse de lo pedido por la parte, aun sin oposición de su contraria, que no tiene ocasión de exteriorizarse cuando se pide la medida...”*

Considera ajustado a derecho dictar medida de no innovar, y consecuentemente ordenar a la Comisión Nacional de Energía Atómica, se abstenga de modificar el estado actual del yacimiento minero Sierra Pintada. Tal disposición, de carácter provisional que se ordena, regirá en todo tiempo supeditada a lo que en definitiva se resuelva en el principal. Sin embargo, el Magistrado no hace lugar al pedido de la accionante de constitución de un seguro de cobertura por actividades riesgosas para el medio ambiente (exigible conforme al art. 22 de la ley 25.675) o integración de un fondo de restauración ambiental, por considerar que dichas medidas cautelares pretendidas no resultarían a entender del Juzgador, las pertinentes para proteger el derecho que se dice vulnerado por un lado (el de la parte actora) o dado el carácter de “inaudita parte” de este tipo de medidas, preservar eventuales derechos de la parte contra quien se dirige la decisión cautelar.

