

# Derecho ambiental sostenible. Breve análisis de la situación normativa en Argentina, Cuba, México y Uruguay

*Silvia Nonna\**

*con la colaboración de Alexandra Araújo \*\* \*\*\**

## Resumen

El objeto de este artículo es referirnos brevemente al derecho ambiental y al derecho ambiental sostenible el que entendemos se constituye en

\* Doctora en Leyes de la Universidad de Buenos Aires. Post Doctora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Abogada Especialista en Recursos Naturales, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Comercio Internacional de Hidrocarburos, Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Derecho Ambiental Universidad Austral. Environmental Research Fellow, George Washington University, Estados Unidos; snonna@derecho.uba.ar.

Desde 2010 es Secretaria Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Titular de Derecho de los Recursos Naturales y Protección del Ambiente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Titular de Derecho Ambiental en la Universidad Abierta Interamericana. Profesora invitada en posgrados de universidades públicas y privadas. Investigadora Permanente del Centro de Investigaciones Sociales y Jurídicas Ambrosio Gioja de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Dirige programas de investigación. Ponente en ámbitos nacionales e internacionales. Autora de libros y numerosas publicaciones.

\*\* Doctora en Derecho Público por la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra, donde es Profesora. Directora Adjunta de la *Revista de Derecho de la Ordenación del Territorio, Derecho del Urbanismo y Derecho del Ambiente*. Investigadora asociada a diversos centros y grupos de investigación dentro y fuera de Portugal. Se destacan el Instituto Jurídico y el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra. Internacionalmente, el Observatorio Jurídico Europeo de la Red Natura 2000 y de Aguas, el grupo Avosetta.org y el European Environmental Law Forum. Enseña derecho europeo, derecho del medio ambiente, derecho de los residuos, derecho de la conservación de la naturaleza, derecho de los riesgos, derecho de las sustancias químicas y derecho de la seguridad alimentaria. Sus publicaciones internacionales versan especialmente temas de derecho ambiental y europeo.

\*\*\* Colaboración de Yanelys Delgado Triana y Gustavo Manuel Hernández Arteaga (Cuba), Raúl García (México), Yuri Resnichenko y Virginia Fernández (Uruguay).

una herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible, incluyendo la perspectiva internacional y europea. Luego pasaremos a la Red JUST Side y el análisis de derecho comparado que está previsto realizar como una de las actividades de la red para la construcción de un sistema de criterios de análisis jurídico de datos territoriales, ambientales y sociales, en el marco del ordenamiento jurídico ambiental de algunos de los Estados participantes.

Palabras clave: Derecho ambiental, desarrollo sostenible.

## **Environmental Sustainable Law. Brief Analysis of the Law in Argentina, Cuba, Mexico and Uruguay**

### **Abstract**

The aim of this article is to refer briefly to environmental law and sustainable environmental law which is a tool to achieve sustainable development, including international and European perspective. Then we refer to the JUST Side Network and the comparative law analysis that is to be carried out as one of the activities of the network for the construction of a system of criteria for the legal analysis of territorial, environmental and social data, within the framework of the environmental regulations of some of the participating States.

Keywords: Environmental Law, Sustainable Development.

## **I. Derecho ambiental para el desarrollo sostenible**

La necesidad de preservar el ambiente y la efectiva y urgente implementación de un modelo de desarrollo sostenible es sin ninguna duda una de las preocupaciones de la sociedad actual y, en consecuencia, se ha reflejado en el Derecho.

Ha surgido la necesidad de respetar las reglas del equilibrio natural que permitan garantizar la integridad y renovación de los sistemas naturales, y eso puede lograrse organizando y administrando de manera coherente, racional y armonizada ciertas acciones y actividades de modo que sea posible disfrutar hoy de un ambiente equilibrado pero que además sea sostenible y perdure para las próximas generaciones.

En el plan del derecho internacional la visión actual del desarrollo sostenible está consagrada en la resolución de Naciones Unidas que ha aprobado, en 2015, los 18 objetivos que deberán ser alcanzados hasta el 2030.<sup>1</sup>

De los dieciocho objetivos, tres son relativos directamente al estado del ambiente, imponiendo su protección y mejoría:

- Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

Además de estos, cuatro se refieren a la necesidad de una utilización cuidadosa del ambiente:

- Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
- Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
- Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Sin embargo, si miramos con atención, cuatro objetivos más guardan una relación muy estrecha con el ambiente:

- Objetivo 3. “Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades” subraya la necesidad de prevenir las enfermedades transmitidas por el agua y en reducir considerablemente el número de

1. Resolución A/RES/70/1 del 25 de septiembre. [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf).

- muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo.
- Objetivo 8. “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” realza la importancia de mejorar progresivamente la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente.
  - Objetivo 9. “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación” establece como prioridad modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas.
  - Objetivo 11. “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” define como fundamental redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

En seguida, tres objetivos que aparentemente solo decían respecto al hombre, tampoco podrán realizarse sin considerar el ambiente: el objetivo 1, sobre la pobreza: porque hay que garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, [...] fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales. El objetivo 4, sobre educación, porque se pretende que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles. El objetivo 5, sobre igualdad de género, porque hay que emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

Por fin, los objetivos dirigidos a las relaciones globales entre Estados están también fuertemente dependientes del ambiente porque la “desigualdad en los países y entre ellos” que se quiere reducir (objetivo 10) está muchas veces está relacionada con la existencia y el acceso a los recursos naturales; porque la promoción de “sociedades pacíficas e inclusivas” (objetivo 16) depende de la justicia en el acceso a los recursos y porque para alcanzar todos estos objetivos tan ambiciosos es fundamental crear una alianza mundial para el desarrollo sostenible (objetivo 17). La necesidad de respetar las reglas del equilibrio natural que permitan garantizar la integridad y renovación de los sistemas naturales puede lograrse organizando y administrando de manera coherente, racional y armonizada las acciones y actividades que puedan tener un “impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud”<sup>2</sup> de modo que sea posible disfrutar hoy de un ambiente equilibrado pero que además sea sostenible y perdure para las próximas generaciones. La importancia de la protección del ambiente para las generaciones futuras está presente en múltiples convenciones internacionales<sup>3</sup> y en un gran número de constituciones nacionales.<sup>4</sup>

2. Artículo 7 n. 2 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe celebrado el 4 de marzo de 2018 (disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)).

3. Está presente, por ejemplo, en la Convención sobre la Diversidad Biológica, en su Protocolo de Nagoya, en el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en la Convención de Aarhus, en el Acuerdo de París, en la Convención Cites, en la convención sobre especies migratorias, en la Convención de Estocolmo, en la Convención para combatir la desertificación, etc.

4. Por ejemplo, en las constituciones de Albania (artículo 59 n.1 b)], de Argelia (preámbulo y artículo 19), de Angola (preámbulo y artículo 39 n.2), Argentina (artículo 41), Armenia (artículo 12 n.1), Bután (artículo 5 n.1), Bolivia (artículo 9 n.6, 33, 108 n.15), Brasil (artículo 225), Costa de Marfil (Preámbulo), Cuba (artículo 27), República Checa (en la Carta de derechos fundamentales y libertades básicas), República Dominicana (artículo 67), en Ecuador (artículo 395 n.1), en Egipto (artículos 32, 46, 78), Eritrea (artículo 8 n.3), Islas Fiji (artículo 40 n.1), Francia (en la Carta del Ambiente), Georgia (artículo 37 n.4), Alemania (artículo 20A), Hungría (Preámbulo y artículo 1), Irán (artículo 50), Kenia (preámbulo y 42 a) 201 c), Letonia (preámbulo), Lesoto (artículo 36), Luxemburgo (artículo 11bis), Madagascar (preámbulo), Malawi (artículo 13 d) iii), Maldivas (artículo 22), Marruecos (artículo 35), Mozambique (artículo 117 n.2), Nigeria (artículo 35, 149), Noruega (artículo 112), Palestina (artículo 33), Papúa Nueva Guinea (Preámbulo y 4 n.1

El derecho ambiental surge de la necesidad de garantizar el uso racional de los recursos naturales, de asegurar el aprovechamiento de los bienes naturales tanto en el presente como a futuro, de proteger el entorno en el que nos desenvolvemos, todo en un marco de desarrollo sostenible.

Ahora bien, para garantizar la eficacia del derecho ambiental deben articularse algunas cuestiones fundamentales que además deben reflejarse en las normas que lo integran; es necesario plantear objetivos claros, basados en principios sólidos y contar con instrumentos/herramientas concretos y utilizables.

El derecho a vivir en un ambiente sano y adecuado que permita desarrollarse hoy asegurando además el ejercicio de ese derecho a futuro no ha sido solamente receptado en instrumentos internacionales sino también en la mayoría de las constituciones de los países. Además, hoy existe un innegable y amplio acceso a la justicia que conlleva la participación de distintos actores comprometidos con la gestión ambiental y una efectiva tutela de derechos.

Desde el 2018, con la adopción de la Convención Regional de Escazú, el acceso a la justicia es un pilar fundamental de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Según el artículo 8 n. 2 de la Convención: “Cada Parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento: a) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental; b) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; y c) cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente”.

La regulación de la cuestión ambiental, de las interacciones que resultan como consecuencia de las interrelaciones de los elementos que integran el ambiente, se constituye hoy en un desafío fundamental en la formación jurídica de las nuevas generaciones de abogados. Por esta misma razón, el

---

d), Senegal (25 n.3), Sudáfrica (artículo 24 b), Sudán del Sur (Preámbulo y 41 n.2 y 3, 173), Suazilandia (artículo 210 n.2, 261), Suecia (artículo 2), Tunicia (Preámbulo y 129), Uganda (artículo XXVII - 1), Uruguay (47, n.1 b), Vanuatu (artículo 7 d), Venezuela (preámbulo), Zimbabue (artículo 73 n.1 b), 289 e), 298 n.1 c).

artículo 10 n. 2 de la Convención reglamenta el fortalecimiento de capacidades y determina que: “Cada Parte, con arreglo a sus capacidades, podrá tomar, entre otras, las siguientes medidas: a) formar y capacitar en derechos de acceso en asuntos ambientales a autoridades y funcionarios públicos; b) desarrollar y fortalecer programas de sensibilización y creación de capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso para el público, funcionarios judiciales y administrativos, instituciones nacionales de derechos humanos y juristas, entre otros; c) dotar a las instituciones y organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados; d) promover la educación, la capacitación y la sensibilización en temas ambientales mediante, entre otros, la inclusión de módulos educativos básicos sobre los derechos de acceso para estudiantes en todos los niveles educacionales; e) contar con medidas específicas para personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como la interpretación o traducción en idiomas distintos al oficial, cuando sea necesario; f) reconocer la importancia de las asociaciones, organizaciones o grupos que contribuyan a formar o sensibilizar al público en derechos de acceso; y g) fortalecer las capacidades para recopilar, mantener y evaluar información ambiental”.

### *1. Organización Normativa*

Haciendo una mirada rápida a los distintos ordenamientos podemos simplificar la estructuración del edificio del derecho ambiental en las normas ambientales en el esquema que sigue:

- Normas generales que definen el marco normativo del sector ambiental.
- Normas de organización, las que se refieren a la administración ambiental y las funciones que ella tiene, incluyendo las normas procedimentales administrativas.
- Normas que regulan técnicas jurídicas de protección o instrumentos para la política ambiental, como Evaluación de Impacto Ambiental, Ordenamiento Territorial, Red de áreas naturales protegidas, Incentivos e Instrumentos Económicos, Control de Actividades Antrópicas, incluyendo nuevas figuras delictivas y sanciones penales entre otras.
- Normas que regulan específica y particularmente elementos del ambiente, como aire, agua, suelo, fauna, flora, áreas marinas y costeras, bosques, entre otros.

- Normas que garantizan derechos individuales, educación ambiental, información ambiental, participación ciudadana, o acceso a la justicia, entre otros.

Sin entrar en el examen de cada uno de los tipos señalados, ni agotando en absoluto la enumeración que podría hacerse, no cabe duda alguna de que la dispersión tanto en categoría como alcance de las normas ambientales que hoy existen no nos asegura el respeto de las reglas del equilibrio natural que permitan garantizar la integridad y renovación de los sistemas naturales, ni la organización y administración racional y armonizada de acciones y actividades de modo que sea posible disfrutar hoy de un ambiente equilibrado pero que además sea sostenible y perdure para las próximas generaciones.

## *2. Transversalidad del Derecho Ambiental*

El ya consagrado derecho ambiental puede ser relacionado con otras ramas del derecho. No cabe duda de que es transversal y abarca varias disciplinas. La doctrina europea se refiere al derecho ambiental como un derecho horizontal. El Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea consagra lo que es llamado en Europa el “principio de integración”, que es la expresión acabada de esa transversalidad: “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

Esta característica de integrar distintas áreas en un principio implicó falta de autonomía e identidad y solía ubicarse la disciplina como parte de otras ramas del derecho.

La ubicación del derecho ambiental dentro del derecho agrario tuvo que ver principalmente con la consideración y asociación al uso del suelo y los derechos que surgen como consecuencia de ese uso. Sin descartar esa clara asociación, el derecho ambiental es mucho más comprehensivo que esa primera subsunción que algunos hicieron.

Es estrecha la relación del derecho ambiental y del derecho administrativo. El Estado como titular de derechos, como tutor de los derechos de particulares, y los derechos y deberes que surgen de la relación administración/administrados integran el plexo administrativo. Por su parte, además, las normas que integran el derecho ambiental incluyen procedimientos cuyo



objetivo es la planificación y programación eficiente conforme a parámetros y estándares ambientales.

Esa planificación y programación debe ser efectiva y la implementación de la política señalada por parte de la administración debe ser eficiente. En ese marco de eficacia, eficiencia, aplicación y cumplimiento, se prevén sanciones que acompañan desde la prevención y que apuntan a evitar la provocación del daño.

En relación con el derecho civil, desde ya que hay un contacto y algunas cuestiones estrechamente vinculadas; no obstante, no es correcto avalar alguna postura –hoy ya descartada– que califique al derecho ambiental como parte del derecho civil. Entendamos que el derecho ambiental contempla la responsabilidad objetiva y la afectación del individuo a través de acciones que dañen el ambiente, pero también otorga legitimidad al grupo de personas que hayan sido dañadas y más aún a aquellos que ostenten un derecho futuro como integrante de una comunidad a afectarse.

En cuanto al derecho penal sin duda existe relación con el ambiental, aunque nuevamente y tal como sucede con el área civil, la diferencia radica especialmente en la necesidad de la tipificación del delito y la prueba de la causa del daño en cuestión.

Hechas las consideraciones anteriores, no cabe duda hoy de que el derecho ambiental existe, se ha desarrollado y sigue desarrollándose, y se está consolidando en el “antes” para no tener que llegar a lamentar el daño, en la línea del refrán que nos dice que “es mejor prevenir que curar”.<sup>5</sup>

La formulación adoptada por Naciones Unidas en 1992 va incluso más lejos: “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 o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en

5. “El ya indiscutiblemente nacido –y en pleno desarrollo– derecho ambiental, que requiere de una participación activa de la judicatura, la que si bien de alguna manera pudiera afectar el clásico principio de congruencia, en definitiva se traduce en un obrar preventivo acorde con la naturaleza de los derechos afectados y a la medida de sus requerimientos. En el nuevo marco procesal es papel irrenunciable del juez el que hace a su participación activa con miras a la prevención del daño ambiental, donde debe buscarse *prevenir más que curar*”. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Pinini de Perez c/Copetro. 19/5/1998.

función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.<sup>6</sup> Actuar “antes” con o sin certezas es ahora el lema del derecho ambiental.

### 3. *¿Puede el Derecho ayudarnos a alcanzar el Desarrollo Sostenible?*<sup>7</sup>

Nadie podría negar que en el mundo en el que vivimos los límites resultan cada vez más débiles. En la Unión Europea, el concepto científico de “límites del planeta”<sup>8</sup> se ha transformado en derecho positivo desde 2013, fecha de la aprobación del Séptimo Programa de Acción Medioambiental para 2020 titulado “Vivir bien, dentro de los límites de nuestro planeta”.<sup>9</sup>

Sin embargo, podemos afirmar que el Derecho es una disciplina que, en su objetivo de alcanzar bienestar humano, garantizar las relaciones y la convivencia social, establece reglas que regulan conductas y en pos de ese desafío define límites y logra saltar esas fronteras.

En tal sentido, la respuesta a la pregunta de si puede el Derecho ayudarnos a alcanzar el desarrollo sostenible será positiva en la medida en que también estemos hablando de Derecho Sostenible.

La respuesta debe darse desde un enfoque pragmático, desde la realidad y la actualidad, desde una sincera visión de la situación de las normas vigentes, su alcance, efectividad y fundamentalmente de su cumplimiento y exigibilidad.

Diremos que las normas deben ser sostenibles. Y una norma es sostenible cuando tiene fundamentos, cuando además puede y debe cumplirse. En la medida en que la norma es cumplible también es exigible.

En la Unión Europea la preocupación por garantizar la efectividad del derecho ambiental vigente y aplicado en los estados Miembros ha conducido

6. En la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro, en junio de 1992 (disponible en <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>).

7. Nonna, Silvia, *Normativa Ambiental en la Ciudad de Buenos Aires*, Eudeba, Buenos Aires, 2012.

8. Cupo al Centro de Resiliencia de Estocolmo (<http://www.stockholmresilience.org/>), la iniciativa de definir lo que son los Límites Planetarios (<http://planetaryboundariesinitiative.org>).

9. Decisión nro. 1386/2013 / UE de 20 de noviembre de 2013, disponible en versión resumida en <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>.

a la adopción de un conjunto de medidas para supervisar y garantizar el cumplimiento del derecho ambiental.<sup>10</sup>

No siempre las normas son cumplibles ya sea total o parcialmente. Y en tal medida tampoco podrá la autoridad exigir su cumplimiento ya sea total o parcialmente. Y cuando una norma no es cumplible o exigible, aunque sea en una mínima parte de sus partes, se corre el serio riesgo de que pase a ser una norma muerta.

Norma sostenible es aquella que además de exigible y cumplible es coherente y armonizable con el resto de las normas vigentes. Una norma es sostenible cuando es actual o actualizable.

Y además, por sobre todas las cuestiones, para que una norma sea sostenible debe ser clara, quien debe cumplirla debe saber exactamente qué es lo que la norma exige. Y por su parte, quien debe controlar ese cumplimiento también debe saber qué es lo que la norma exige, a quién se le exige, qué y cómo debe controlar.

Un aspecto fundamental a tener presente es la cuestión social en la implicancia de la norma ambiental. No todos los sectores o grupos sociales tienen la misma capacidad para asimilar la norma. Si una norma ambiental genera malestar social la norma no es sostenible.

Y otro aspecto que no podemos dejar de tener en cuenta es que la norma ambiental debe ser coherente con las posibilidades económicas para que tanto el sector privado y la sociedad como el Estado puedan cumplir sus respectivos roles relacionados con el cumplimiento.

Una norma ambiental es coherente cuando se plantea en consonancia con el contexto y cuando su mandato es lo suficientemente flexible de modo de permitir adecuaciones necesarias que surjan de las interacciones de los actores involucrados en la temática que regula, que no se constituya en una trampa o corsé que inhabilite la necesaria adecuación a la realidad.

10. Documento de trabajo de la Comisión sobre el Cumplimiento de la Conformidad Ambiental - Alcance, Concepto y Necesidad para las acciones de la UE, SWD (2018) 10 final, Bruselas, 18.1.2018. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental. Bruselas, 18.1.2018 COM (2018) 10 final. Decisión de la Comisión de 18.1.2018 sobre la creación de un grupo de expertos en cumplimiento ambiental y gobernanza (C (2018) 10 final, Bruselas, 18.1.2018).

Pero también existen normas bonitas, de laboratorio, verdaderos éxitos doctrinarios en algunos casos que sirven como modelos. Lo que no obsta a que, en la práctica, no pasen de ser normas de papel totalmente alejadas de la realidad tanto de lo que intentan regular o dónde pretenden regularlo o a quiénes tratan de regular.

Estas son normas que no resultan sostenibles y a las que podríamos llamar normas “muertas” que no necesitan ser declaradas “en desuetudo” porque nunca fueron aplicables.

Tengamos en cuenta que la norma no es suficiente para modificar las conductas humanas que procura regular.

Resaltemos que tener muchas normas no nos garantizan eficacia, ni aunque la mayoría sean normas buenas. Por el contrario, sería preferible tener pocas normas claras, coordinadas, cumplibles, exigibles. Por la misma razón, en la Unión Europea, desde 2015 hasta hoy,<sup>11</sup> se ha creado la iniciativa llamada “Legislar mejor”.<sup>12</sup>

Y fundamentalmente es necesario tener sujetos informados, educados y comprometidos, entendiendo como sujetos tanto legisladores, funcionarios del Ejecutivo, autoridades de aplicación jueces, empresas, individuos y comunidad general.

Una característica singular de la norma ambiental es que debe pensarse como un proceso, que por un lado legitime tanto las necesidades como los roles de los sujetos alcanzados pero que por otro lado detalle claramente los pasos, instrumentos y mecanismos que deben implementarse y llevarse a cabo para que se alcance el objetivo mismo de la norma. El objetivo debe entenderse en un contexto integral y amplio en el que se individualizan metas, acciones para lograr esas metas, y resultados que puedan medirse.<sup>13</sup>

11. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE*, Estrasburgo, 19.5.2015 COM (2015) 215 final.

12. Más información disponible en [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es).

13. Sobre el deber de monitorización en materia ambiental ver el capítulo de Alexandra Aragão titulado “Da mera proclamação da sustentabilidade ao dever legal de monitorização do desenvolvimento sustentável através de matrizes de indicadores”, en la publicación de 2017 sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (disponible en [http://ij.fd.uc.pt/publicacoes\\_monografias\\_011.html](http://ij.fd.uc.pt/publicacoes_monografias_011.html)).

Lamentablemente, las normas ambientales a veces reflejan objetivos del legislador o de quienes participan de la elaboración del texto de la norma, y en muchos casos esos objetivos se tienen en cuenta como si solo fueran la meta a cumplir y el fin del proceso, sin evaluar el impacto que esa norma puede tener sobre la realidad que intenta regular.

Muchas veces la promulgación de la norma es el objetivo y no se ha pensado ni evaluado si puede ejecutarse, si existen los recursos económicos para instrumentar las metas y acciones, y en estos casos los resultados en la práctica no coinciden con el objetivo de la norma.

A esta altura diremos que quienes en el campo del Derecho Ambiental tienen en sus manos la elaboración de la norma o la formulación del mandato legal, tienen el imprescindible desafío y responsabilidad de dotarla de todos los atributos que la conviertan en una efectiva herramienta para alcanzar el Desarrollo Sostenible.

Solo el Derecho Ambiental Sostenible nos permitirá alcanzar ese tan deseado desarrollo que nos garantice la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

## **II. Red JUST Side<sup>14</sup>**

La red JUST Side se constituye en una herramienta para identificar injusticias sociales en Iberoamérica. Un grupo de expertos de varias universidades iberoamericanas, liderados por la Universidad de Coimbra, ha encarado la tarea de desarrollar un programa basado en el “geoderecho”. Enmarcado en el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo -CYTED.<sup>15</sup>

14. Para más detalle, ver Nonna, Silvia, “Just Side. Justicia, sostenibilidad y territorio. Sistemas de infraestructuras de datos espaciales”, en *Pensar en Derecho* N°12, Año 5, Eudeba. 2018.

15. El Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), creado en 1984 mediante un Acuerdo Marco Interinstitucional suscrito por 19 países de América Latina, España y Portugal, es un programa internacional de cooperación científica y tecnológica, multilateral, de ámbito iberoamericano con carácter horizontal, orientado al desarrollo y que cubre todas las fases de la I+D+I bajo una misma coordinación, desde la cooperación en investigación básica y aplicada hasta la cooperación en desarrollo e innovación. Su objetivo principal es contribuir al desarrollo armónico y

La red JUST-Side pretende realizar un análisis jurídico de los datos territoriales, ambientales y sociales a partir de una visualización geoespacializada a fin de obtener información sobre injusticias socio-ambientales que pueda servir como base científica para la adopción o corrección de políticas públicas. Se propondrá una metodología de desarrollo y utilización de una herramienta basada en una infraestructura de datos en soporte digital que ayude a apoyar las decisiones, para promover y fortalecer las políticas públicas, para hacer frente a los desafíos sociales, ambientales, económicos, jurídicos y democráticos.

Se encarará el estudio de derecho comparado para la construcción de un sistema estructurado de criterios de análisis jurídico de datos territoriales, ambientales y sociales relevantes, a través del relevamiento de fuentes de derecho internacional, del ordenamiento jurídico de cada uno de los nueve Estados participantes de la Red.<sup>16</sup> Se tomarán ejemplos de normas que dispongan de criterios de vulnerabilidad humana, ambiental o patrimonial. Se tendrán en cuenta leyes de protección civil, leyes de conservación de la naturaleza, leyes de patrimonio cultural, etc., que definen instrumentos de protección para defender a individuos, poblaciones, elementos de la naturaleza, o manifestaciones culturales materiales e inmateriales.

Es en este sentido que los países integrantes de la red aportarán un panorama general de las normas que rigen la cuestión ambiental en cada uno de ellos, con una referencia particularizada y más detallada de aquellas que son de aplicación en los casos que se trabajarán como ejemplo para el uso de la herramienta propuesta.

En el próximo punto, se hace una reseña sintética de los marcos normativos ambientales vigentes en algunos de los países que integran la red.

---

sostenible de la Región Iberoamericana mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación entre grupos de investigación de las universidades, centros de I+D y empresas innovadoras de los países iberoamericanos, que pretenden la consecución de resultados científicos y tecnológicos transferibles a los sistemas productivos y a las políticas sociales. Desde 1995, el Programa CYTED se encuentra formalmente incluido entre los Programas de Cooperación dependientes de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

16. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, España, México, Portugal, Uruguay.

### **III. Normatividad ambiental en Argentina, Cuba, México y Uruguay**

#### *1. Argentina*

##### *1.1. Protección constitucional del ambiente*

A partir de la reforma constitucional de 1994 y a través del artículo 41 Constitución Nacional<sup>17</sup> queda consagrado el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado. Entre otras disposiciones, la Constitución Nacional ha incorporado el concepto de desarrollo sostenible. Reconoce el derecho humano al ambiente, definiéndolo como “saludable y equilibrado”.

La CN adopta el concepto nuevo y globalizador como de “Ambiente” entendido como el entorno en el que se vive y en el que desarrollamos todas nuestras actividades, en el cual interactuamos con otros componentes. Además, fija un objetivo a través del tiempo ya que prevé la satisfacción de las “necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”, incorporando la noción del desarrollo sostenible. Se refiere a las actividades productivas y se centra en un modelo de desarrollo que hace que la vida sea viable en nuestro planeta tanto hoy como en el futuro. Tiene un impacto directo en cuanto a que hay que tener en consideración el ambiente al momento de tomar decisiones para el desarrollo de una comunidad organizada. Impone obligaciones a las autoridades en cuanto al ejercicio de ese derecho,

#### 17. Artículo 41 CN:

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

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

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

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

el uso racional de los recursos naturales y la garantía imprescindible de proveer a la educación y a la información ambientales.

El artículo 41 de la Constitución Nacional nos brinda una base sólida y duradera para los derechos humanos de tercera generación. Significa, sin duda, un paso fundamental para lo que solemos denominar la “constitucionalización del ambiente”. Pero esto no implica haberlo logrado y necesitamos seguir trabajando para consolidar valores que apunten a la equidad, a la solidaridad, la cooperación en el marco de un plexo normativo complejo que requiere de consensos y participación. Se establece un nuevo esquema de distribución de competencias para la protección del ambiente. Para asegurar un piso común y uniforme es la Nación la que dicta normas de presupuestos mínimos, obligatorias para las provincias que podrán, sobre esa base mínima o legislación básica, dictar normas complementarias.

La delimitación de jurisdicciones se presenta como un problema en el sistema federal argentino, dificultad que, lejos de ser un obstáculo insalvable, es un desafío que merece el esfuerzo que signifique alcanzarlo, para lograr la definición y posterior aplicación de una política para todo el territorio nacional para que el derecho a vivir en un ambiente sano no sea algo meramente programático.

### *1.2. Distribución de competencias. Regulación de los recursos naturales y protección del ambiente*

En los albores de 1990, la mayoría de las provincias argentinas ya habían incorporado el principio de protección del ambiente en sus respectivas Constituciones. Además, la mayoría de las provincias regularon la materia ambiental a través de normas particulares, ya sea leyes generales de protección ambiental o mediante normativa específica para la evaluación del impacto ambiental.<sup>18</sup>

Si nos referimos a la distribución clásica de competencias constitucionales identificamos aquellas que corresponden a la Nación, ya sea porque les están expresamente atribuidas o porque se las han delegado, las que les corresponden a las Provincias porque las conservan o porque les están re-

18. Para ampliar, ver Nonna, Silvia, “Evolución del Derecho Ambiental en Argentina”, en <http://www.derecho.uba.ar/academica/derecho-abierto/derecho-abierto-clase-derecho-ambiental.php>- última entrada 20/5/19.



servadas, y las concurrentes que corresponden que sean ejercidas en conjunto por la Nación y las Provincias.

Siguiendo el espíritu de federalismo ya consagrado y arraigado en nuestro país, la Constitución de 1994 reafirma el dominio original de las Provincias sobre sus recursos naturales.<sup>19</sup> Al mismo tiempo, distingue la regulación de la protección del ambiente a través de normas de presupuestos mínimos dictadas por la Nación.

Por otra parte, vale recordar que, conforme el artículo 121<sup>20</sup> de la Constitución Nacional, los poderes no delegados específicamente están reservados a las provincias. Esto significa que la regla es la regulación por parte de las provincias y, por excepción, la Nación.

Pero, específicamente refiriéndonos al ambiente, el mandato general está sujeto a los “presupuestos mínimos” de protección ambiental establecidos en el artículo 41 de la CN. La Constitución de 1994 llama a un consenso en el cual la política ambiental se basa en normas comunes y mínimas que surgen de un proceso que garantice la negociación a nivel federal entre Nación y Provincias y Provincias entre sí.

### *1.3. Normas de Presupuestos Mínimos*

Las normas de presupuestos mínimos representan un nuevo sector de competencias delegadas del ordenamiento jurídico nacional. En ese orden de ideas, nos encontramos con un nuevo ámbito competencial, de reparto de poderes, que avanza sobre temas antes reservados para las provincias, en ámbitos que antes de la reforma, eran propios de su jurisdicción.

Según lo dispuesto por la Constitución Nacional, será el Congreso de la Nación el órgano que determinará cuáles son las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, dejando a las provincias el dictado de las normas complementarias. Esas normas nacionales deberán contener principios y directrices para la regulación de la relación ambiental, que se consideren fundamentales para garantizar una base jurídica en todo el territorio nacional.

19. Art. 124 CN: Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

20. Art. 121 CN: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Las autoridades provinciales toman como base obligatoria las leyes nacionales de presupuestos mínimos, teniendo por su parte facultades normativas para complementar las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y para dictar los reglamentos que sean necesarios para la ejecución tanto de las leyes nacionales de presupuestos mínimos como de las respectivas normas complementarias.

Para el caso en que existan normas locales menos restrictivas que una ley de presupuestos mínimos, aquellas deberán adecuarse a esta. Las normas locales vigentes y preexistentes a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental mantendrán su vigencia en la medida que no se opongan a estas ni resulten menos exigentes.

Desde la reforma de la Constitución en 1994 y recién a partir del año 2002 a la fecha, se han dictado 11 leyes de presupuestos mínimos bajo el amparo del tercer párrafo del artículo 41 de la CN. Abarcan un amplio y variado rango de temas ambientales específicos. Estas normas de presupuestos mínimos junto con la normativa complementaria local más detallada o procedimental constituyen el marco moderno para la protección ambiental en Argentina.

Sin ánimo de hacer un análisis de las 11 leyes de presupuestos mínimos dictadas desde 2002 a la fecha, a continuación, se agrega un breve comentario de cada una de ellas, tal como fueron sancionadas cronológicamente.

### **1.3.1. Ley N°25.612 Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio<sup>21</sup>**

La Ley N°25.612 para la Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio es la primera norma de presupuestos mínimos para la protección del ambiente de competencia delegada en la Nación por la reforma constitucional de 1994.

Quizá por el hecho de ser la primera, muchas son las críticas que la norma merece, y muchos los interrogantes y vacíos que la misma ha generado. Esta ley no ha sido reglamentada y sigue por tanto vigente la Ley 24.051<sup>22</sup> de Residuos

21. Ley 25.612. Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de los Residuos Industriales y de actividades de Servicio, B.O. 29/7/02. Promulgada parcialmente por Decreto 1343/02. B.O. 25/07/02. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76349/norma.htm>

22. Ley 24.051. Generación, manipulación, transporte y tratamiento de Residuos Peligrosos. B.O. 17/01/92. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/450/norma.htm>

Peligrosos dictada en 1992 y que por sus características de norma mixta dictada antes de la reforma de 1994 no puede considerarse como una ley que integre el nuevo plexo normativo planificado por los constituyentes. No obstante, resalte-mos que la efectiva vigencia y aplicación de esta ley y sus numerosas normas complementarias han permitido regular una materia tan sensible y con consecuencias ambientales indiscutibles como lo es la gestión de los residuos peligrosos.

### **1.3.2. Ley 25.670 de Gestión y Eliminación de PCBs<sup>23</sup>**

La Ley 25.670 regula la gestión de los bifenilos policlorados –PCBs su sigla en inglés– como sustancia y al mismo tiempo le otorga la categoría de residuo peligroso al momento de su eliminación.

Son finalidades de la ley: fiscalizar las operaciones asociadas a los PCBs, la descontaminación o eliminación de los aparatos que contengan PCBs, la eliminación de los PCBs usados y la prohibición de ingreso al país de PCBs, como también la prohibición de su producción y comercialización.

Queda prohibido por la ley: la importación y el ingreso a todo el territorio de la Nación de PCB y equipos que contengan PCBs, la instalación de equipos que contengan PCBs, y la producción y comercialización de PCBs en el país.

La última y difícil etapa de la gestión integral es la eliminación ambientalmente racional de los PCBs, lo que implica una prolija planificación, que incluya pasos a seguir y plazos a cumplir. Resulta imprescindible planificar, programar y actuar con criterio integral. La oportunidad está en el Plan Nacional de Minimización y Eliminación de PCBs cuya formulación e implementación está prevista en la ley como una de las obligaciones de la autoridad de aplicación nacional en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente.

### **1.3.3. Ley 25.675 de Política Ambiental<sup>24</sup>**

Esta ley, conocida como Ley General de Ambiente o LGA, marca la política ambiental nacional. A poco de su promulgación, la norma se ha constituido en base y fundamentos para las numerosas decisiones judiciales que la reconocen como tal.

23. Ley 25.670. Sancionada: 23 de Octubre 2002. Publicada: 18 de Noviembre 2002 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79677/norma.htm>

24. Ley 25.675. Sancionada: 06/11/2002. Promulgada parcialmente Decreto 2413/02: 27/11/2002. Publicada B.O. 28/11/02. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

La Ley 25.675 provee la estructura institucional básica sobre la cual debe organizarse, sancionarse, interpretarse y aplicarse la normativa específica. Establece objetivos claros, contiene principios rectores y prioritarios y delinea instrumentos de política ambiental nacional, que resulten fundamentales para la toma de decisiones y para el ejercicio del poder de policía ambiental que compete a las respectivas autoridades tanto nacionales como provinciales y municipales.

Las provincias deben respetar los presupuestos establecidos por la ley nacional, deben aplicar todas sus disposiciones, y deben establecer todo lo necesario para asegurar la implementación de la norma desarrollando las instituciones y procedimientos que así lo garanticen. Lo que no obsta a que las provincias sean más estrictas en su jurisdicción y superen el alcance de la ley nacional de manera más protectora.

El bien jurídico protegido por la ley es el ambiente, considerado en su sentido amplio, atendiendo a una gestión sustentable, a la preservación y protección de la diversidad biológica y a la efectiva implementación del desarrollo sustentable. Además, desarrolla el tema de daño ambiental de incidencia colectiva en un capítulo completo.

#### **1.3.4. Ley N°25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas<sup>25</sup>**

La Ley 25.688 tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Define conceptos como agua, cuenca hídrica, principio de unidad de cuenca, comités de cuenca.

Se establecen los presupuestos mínimos en cuanto al régimen de utilización de las aguas, disponiendo, como es habitual en esta materia, un sistema de “usos y permisos”.

La Ley 25.688 está vigente, aunque resulte incipiente su nivel de operatividad puesto que la norma aún no ha sido reglamentada.

25. Ley N°25.688. Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. Sancionada: 28 de Noviembre 2002. Promulgada: 30 de Diciembre 2002. Publicada: 30 de Enero 2003. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81032/norma.htm>

### **1.3.5. Ley 25.831 de Información Pública Ambiental<sup>26</sup>**

La Ley 25.831 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de libre acceso a la información pública ambiental.

El derecho al acceso a la información ambiental encuentra primariamente fundamento en los presupuestos de todo Estado de derecho en el marco de una democracia participativa y no meramente representativa. Bajo este nuevo esquema es también la comunidad un sujeto activo propulsor de ideas y el gobierno se constituye en el brazo ejecutor de las mismas.

Resulta oportuno destacar que la información pública tiene un valor intrínseco y es, además, el elemento esencial para el control de la gestión del aparato estatal; asimismo es una herramienta necesaria que permite viabilizar la participación ciudadana. En tal sentido, la ley regula los aspectos sustantivos y procedimentales para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública Ambiental en consonancia con lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Nacional y garantiza el derecho de toda persona de obtener esta información en forma libre y gratuita.

Para lograr una participación útil y eficaz, la ciudadanía necesita estar informada. Por lo tanto, es necesario contar con mecanismos sencillos y rápidos de acceso a la información la cual debe estar sistematizada de manera clara y debe ser, en lo posible, de fácil comprensión. Todo esto permite ampliar la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración.

Por otro lado, el acceso a la información pública contribuye a fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil y se vincula directamente con la transparencia de los actos de gobierno, y se constituye en una herramienta útil para fortalecer una democracia legítima, transparente y eficiente.

### **1.3.6. Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios<sup>27</sup>**

Esta ley de presupuestos mínimos dio un adecuado marco legal a los numerosos proyectos y programas que ya se encontraban en ejecución en

26. Ley 25.831 de Información Pública Ambiental. Sancionada: 26 de Noviembre 2003. Promulgada: 6 de Enero de 2004. Publicada: 7 de Enero 2004. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm>

27. Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios. Sancionada: 4/8/04. Promulgada parcialmente: 3/9/04. Publicada B.O.: 7/9/04. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98327/norma.htm>

nuestro país, además de formalizar principios y objetivos comunes para una adecuada gestión y eliminación de los residuos domiciliarios en un momento en el que la materia necesitaba de una efectiva y armónica regulación.

Dispone lineamientos mínimos y comunes que regulan la gestión integral de los residuos domiciliarios con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. Siendo sus objetivos lograr un adecuado y racional manejo de los RD, promover la valorización de los RD, minimizar los impactos negativos de los RD sobre el ambiente y lograr la minimización de los RD.

### **1.3.7. Ley 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos<sup>28</sup>**

Esta ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos alcanza una problemática ambiental sumamente trascendente para el desarrollo sostenible de nuestro país, compleja por la transversalidad técnica que requiere y por la variedad de intereses que confluyen en la cuestión.

Es innovadora en cuanto prevé instrumentos económicos aplicables al objeto de protección. Presenta una característica esencial muy positiva, abordar la materia de un modo integral, contemplando tanto sus dimensiones ambientales, como económicas y sociales.

### **1.3.8. Ley N°26.562 Protección Ambiental para Control de las Actividades de Quema<sup>29</sup>**

La Ley 26.562 establece las pautas que se deberán respetar cuando se realicen actividades de quema de pastizales así como también de residuos vegetales, siempre que se tenga como fin la adecuación del terreno para su posterior explotación.

La principal finalidad de la ley es la prevención de los daños causados al ambiente, en una concepción amplia: recursos naturales + recursos culturales, como consecuencia de las actividades de quema. Enumera como

28. Ley 26.331. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Sancionada: 28/12/2007. Promulgada: 19 /12/2007. Publicada: 26/12/2007. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>

29. Ley N°26.562. Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema. Sancionada: 18 de Noviembre de 2009. Promulgada: 15 de Diciembre de 2009 mediante Decreto N°2042/2009. Publicada: 16 de Diciembre de 2009. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161547/norma.htm>

comprendidos: incendios, daño al ambiente, riesgos para la salud, riesgos para la seguridad pública.

### **1.3.9. Ley N°26.639 Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial<sup>30</sup>**

La Ley N°26.639 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para los glaciares y el ambiente periglacial “con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico”. Asimismo, se establece que “los glaciares constituyen bienes de carácter público”.

Dispone la elaboración del inventario nacional de glaciares o la prohibición de ciertas actividades en los mismos; pueden resultar insuficientes o inadecuadas si no se prevén otras acciones vinculadas al origen de la problemática del retroceso o desaparición de los glaciares. A la fecha ese inventario no se ha presentado o al menos hecho público.

### **1.3.10. Ley 26.815 de Manejo del Fuego<sup>31</sup>**

Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional. Se aplica a las acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios forestales y rurales que quemen vegetación viva o muerta, en bosques nativos e implantados, áreas naturales protegidas, zonas agrícolas, praderas, pastizales, matorrales y humedales y en áreas donde las estructuras edilicias se entremezclan con la vegetación fuera del ambiente estrictamente urbano o estructural.

También alcanza a fuegos planificados, que se dejan arder bajo condiciones ambientales previamente establecidas, y para el logro de objetivos de manejo de una unidad territorial.

30. Ley N°26.639. Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. Sancionada: 30 de Septiembre de 2010. Publicada B.O.: 28 de Octubre de 2010. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm>

31. Ley 26.815. B.O. 16/01/2013. Sistema Nacional de Manejo del Fuego. B.O. 16 de Enero de 2013. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/207401/texact.htm>

Con el objeto de proteger y preservar el ambiente del daño generado por los incendios como también velar por la seguridad de la población en general y de las personas afectadas al combate de incendios, crea el Sistema Nacional de Manejo del Fuego.

### **1.3.11. Ley 27.279 Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios<sup>32</sup>**

Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios, por la toxicidad del producto que contuvieron, y atendiendo que requieren de gestión diferenciada y condicionada.

Alcanza a todos los envases vacíos de fitosanitarios utilizados en el territorio nacional, los que deberán ingresar a un Sistema de Gestión Integral de Envases Vacíos de Fitosanitarios de acuerdo con los lineamientos que establece la norma.

#### *1.4. Estado de situación normativo ambiental en Argentina<sup>33</sup>*

Si bien con la reforma de la Constitución Nacional la normatividad ambiental debe organizarse a partir de normas de presupuestos mínimos dictados por la Nación que podrán ser complementados por las provincias, también se encuentra vigente un importante número de leyes dictadas con anterioridad que regulan el uso de los recursos naturales, la mayoría de las cuales tienen la categoría de leyes de adhesión.

El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) debería ser el órgano con incumbencia para analizar la situación ambiental del país y para organizar la planificación ambiental federal a través de políticas públicas ambientales consensuadas. También debería fijar pautas para la revisión de la normativa existente, para reforzar tanto la calidad como la legitimidad de las normas vigentes y para desarrollar nuevos y efectivos estándares.

32. Ley 27.279. Gestión de Envases vacíos de Fitosanitarios. B.O. 11/10/2016. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266332/norma.htm>

33. Abstract de: Nonna, Silvia, "La protección del ambiente. Esquema constitucional y presupuestos mínimos en Argentina", en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad Nacional de La Plata. Año 14, N°47, 2017.



Para alcanzar ciertos objetivos, deben fijarse metas precisas y cumplibles, competencias y funciones deben aclararse y debería asignarse presupuesto adecuado y suficiente.

Mejorar la gestión y el desempeño debe ser una prioridad a nivel gubernamental en todas las jurisdicciones. Esto es necesario para convertir las estructuras administrativas burocráticas en órganos dinámicos y autogestionados a cargo de profesionales y recursos humanos políticamente independientes.

El desafío es lograr el equilibrio entre el sistema de comando y control y el de cumplimiento voluntario. La introducción de incentivos es la mejor manera para que la administración y los sectores regulados involucrados trabajen juntos para lograr los objetivos ambientales.

La transparencia junto con herramientas económicas es esencial al diseñar políticas ambientales, ya sea para fomentar o disuadir ciertas actividades, en lugar de basarse simplemente en instrumentos reguladores. Por ejemplo: conceder subvenciones a acciones, materias primas o productos que contribuyan a la sostenibilidad, préstamos blandos para proyectos ambientalmente sostenibles, integración y asignación de fondos ambientales, o a la inversa, imposición de impuestos, derechos, aranceles, tarifas o contribuciones.

Ahora bien, para superar los obstáculos procedimentales e institucionales que impiden o hacen difícil la eficacia, es necesario abordar las lagunas e incoherencias legislativas, así como la coordinación institucional. Mejorar la aplicación de las normas vigentes para lograr su cumplimiento, crear capacidades e implementar herramientas, y asimismo garantizar el acceso a la justicia.

Si sumamos lo legislado a nivel federal con lo nacional y lo provincial, podríamos decir que nuestro país sufre de contaminación normativa en materia ambiental.<sup>34</sup> Debido a que hay muchas reglas diferentes de diferentes niveles que regulan el mismo tema, a veces se superponen, otras se vuelven incoherentes o no son lo suficientemente claras ni para aquellos que tienen que cumplir ni para aquellos que tienen que hacerlas cumplir. Terminan convirtiéndose en un problema para aquellos que quieren cumplir con ellos y, al mismo tiempo, esto le da a los incumplidores la excusa perfecta para no seguirlos.

34. Nonna, Silvia, *Derecho Ambiental en América Latina*. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, 1996.

Además, en general las normas ambientales suelen crear una burocracia innecesaria que, como es bien sabido, no contribuye a mejorar la calidad ambiental ni a garantizar el cumplimiento. En esencia se trata de analizar si la gran cantidad de normas que regulan el ambiente son sostenibles.<sup>35</sup>

Es requisito indispensable que estas normas se analicen de manera coherente a nivel federal y que resulten coherentes o sean planteadas en consonancia con el contexto legal vigente, con un mandato lo suficientemente flexible que permita las adecuaciones necesarias que surjan de las interacciones de los actores involucrados en la temática que regulan, pero dentro del escenario integral de la protección del ambiente. Debemos asegurarnos de que la norma en sí no se constituya en una trampa o corsé que no permita la necesaria adecuación a la realidad. No necesitamos un cúmulo de normas bonitas o “de laboratorio” sino que sean eficaces al momento de su aplicación, que puedan cumplirse y cuyo cumplimiento pueda exigirse.<sup>36</sup>

## 2. CUBA

*Por Yanelys Delgado Triana*<sup>37</sup>  
*y Lic. Gustavo Manuel Hernández Arteaga*<sup>38</sup>

### 2.1. Introducción

Los derechos humanos son aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a

35. Para ampliar el concepto de “derecho ambiental sostenible”, ver Nonna, Silvia, *Normativa Ambiental en la Ciudad de Buenos Aires*, Eudeba, 2012.

36. Presentación de Silvia Nonna para el Seminario del Día del Ambiente. Facultad de Derecho, UBA. 8 de junio de 2015.

37. Doctora en Ciencias Jurídicas; Profesora Titular Universidad Central de Las Villas; Presidenta del Capítulo Provincial de la Sociedad de Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión Nacional de Juristas. Miembro de la Asociación Iberoamericana de Derecho Constitucional; yanelysdt@uclv.edu.cu.

38. Maestrando en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad de La Habana; Secretario del Capítulo Provincial de la Sociedad de Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión Nacional de Juristas de Cuba, en Villa Clara; Profesor instructor Universidad Central de Las Villas; gustavomanuelha@gmail.com.

toda persona. Se les reconocen por el simple hecho de su condición humana para la garantía de una vida digna, sin distinción alguna de etnia, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Un panorama sobre la protección iusfundamental del ambiente partiendo de la configuración constitucional resulta importante para ilustrar los mecanismos que conducen a la regulación ambiental en Cuba. Siendo coherentes con los propósitos de la Red Just Side,<sup>39</sup> a partir del apasionante abordaje técnico jurídico de los retos que nos depara asumir con resiliencia administrativa, industrial, tecnológica la era del Antropoceno.

La historia de los derechos humanos revela que no todos han sido reconocidos en el mismo momento histórico. Es por ello que desde el punto de vista doctrinal se agrupan en derechos civiles y políticos, derechos sociales, económicos y culturales, y, derechos de cooperación y solidaridad.<sup>40</sup>

El derecho al disfrute de un medio ambiente sano se encuentra entre los llamados derechos de cooperación y solidaridad, cuyo surgimiento se ha ubicado en la década de los sesenta. Se trata del derecho general de la colectividad a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de vital importancia en la satisfacción de las necesidades de los hombres y de la colectividad, así como para su desarrollo y evolución.

Las primeras referencias del derecho al disfrute de un medio ambiente sano las encontramos en la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. En ese cónclave se reconoce que el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de

39. Red Justicia, Sostenibilidad y Territorio-Sistemas de Infraestructuras de Datos Espaciales (JUST-Side), del Programa Iberoamericano de Ciencia, Tecnología y Desarrollo. Ver Nonna, Silvia, "Just Side. Justicia, sostenibilidad y territorio. Sistemas de infraestructuras de datos espaciales", en *Pensar en Derecho*. Número 12, año 5, Facultad de Derecho. Eudeba, Buenos Aires, 2018, p. 119.

40. La distinción en generaciones se asocia al momento de aparición de los distintos derechos humanos. La primera generación la integran los derechos civiles y políticos, mientras que la segunda comprende los derechos económicos, sociales y culturales, y la tercera los llamados derechos de cooperación y solidaridad. No es poco frecuente encontrar referencias a los derechos humanos distinguiéndolos en generaciones, lo que en ocasiones se hace para dar preferencias a unos sobre otros. Sin embargo, la Organización de Naciones Unidas ha destacado la importancia de consagrar la atención a todos los derechos humanos por igual, reiterando su indivisibilidad, interdependencia e interrelación.

condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar. La Declaración adoptada en la citada Conferencia –conocida como Declaración de Estocolmo– desde su Preámbulo indica la relación de este derecho y los derechos humanos cuando se dice: “Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida”.

En instrumentos jurídicos posteriores se puede observar una evolución del derecho en cuestión. En el año 1992 tuvo lugar la Cumbre de la Tierra donde se aprueba la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en la que se aprecia una nueva posición, en tanto se deja a un lado la mención directa a los derechos humanos fundamentales haciendo énfasis en la idea de la protección ambiental.<sup>41</sup> En el principio 1 de la Declaración de Río se consagró que: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

A partir de este enfoque el autor Edson Ferreira de Carvalho reseña tres puntos de vista para analizar la relación entre ambiente y derechos humanos, los cuales compartimos.<sup>42</sup> En primer lugar cita la concepción de la protección ambiental como elemento esencial para el disfrute de los derechos humanos, tal y como se concibió en la Declaración de Estocolmo.

El disfrute de los derechos humanos se condiciona bajo este prisma a la preservación del ambiente. La protección ambiental se erige como un prerequisite y presupuesto en el ejercicio efectivo de los derechos humanos, por su estrecha relación con el nivel de vida en general. Siguiendo esta idea, la calidad ambiental resulta indispensable para materializar los derechos básicos a la vida, la salud, la alimentación adecuada, la vivienda, entre otros. Se entiende que no es posible la vida sin la existencia de un ambiente ecológicamente equilibrado.

41. Entre los instrumentos posteriores se pueden citar la Declaración de Río adoptada en la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente celebrada en Río de Janeiro, Brasil, 1992, y también en la Declaración de Johannesburgo, adoptada en la denominada Cumbre “Río + 10” celebrada en el año 2002.

42. Ferreira de Carvalho, Edson, “La contribución del derecho humano internacional a la protección ambiental: integrar para mejor cuidar la tierra y la humanidad”, en *American University International Law Review* 24, número 1, 2008, pp. 141-180.

La regulación ambiental en Cuba se erige a través de la plataforma que establece la Ley Ambiental cubana, producto de los convencionalismos jurídicos del último decenio del siglo XX. Proteger desde la sede constitucional aun es un paradigma para Cuba, sin embargo, la formulación ambiental se integra por un ordenamiento progresivo.

Se incoa a la revisión por parte del máximo órgano de poder de las categorías que sustentan el derecho al ambiente sano, en la Ley 81, la cual adolecía en el momento de su refrendación de apoyo constitucional. La Constitución cubana de 1976 reformada en 1992, no preceptuaba el derecho al ambiente sino un deber general de preservar el ambiente.

A continuación se realiza un acercamiento primario al orden jurídico ambiental en Cuba desde la perspectiva constitucional-ambiental. Se analizan las tipicidades del derecho fundamental al ambiente sano, los mecanismos de regulación ambiental a partir de la Ley de Ambiente cubana actual así como las dimensiones de Desarrollo Sostenible y calidad de vida insertadas en el texto constitucional.

## *2.2. El derecho al ambiente sano en la Constitución de la República de Cuba de 2019.*

La Constitución de la República de Cuba de 2019 abre un nuevo ámbito de realización de los derechos fundamentales. Concebir el reconocimiento del derecho constitucional al Ambiente cual estuario jurídico para la modificación del ordenamiento jurídico ambiental cubano constituye un reto.

La conceptualización del derecho al Ambiente en la recién promulgada Constitución cubana no se puede ceñir al artículo 86 y 87 de la Constitución de la República, donde se reconoce de forma taxativa el derecho humano al ambiente sano. La protección al ambiente en el texto constitucional parte del contenido esencial de este derecho; se puede catalogar de forma restrictiva al establecer el derecho a vivir, en un medio ambiente sano y equilibrado, obviando el artículo 86 de Constitución de 2019, la facultad de disfrute, situación jurídica que legitima tanto al ciudadano como a la colectividad para interponer una futura acción de protección como parte de las garantías jurisdiccionales a este derecho. Tomando en consideración la naturaleza de este derecho, cuando se hace referencia a que a todas las personas les asiste este derecho –no solo a los ciudadanos individualmente–, permite a los ciudadanos reunidos en organizaciones, instituciones de diversa índole, instar a la

protección del ambiente. Igualmente, el contenido negativo del derecho impide que mediante la actitud libérrima del legislador se modifiquen la universalidad del amparo a la sanidad ambiental y el equilibrio en el Desarrollo.

Al realizar un análisis histórico-jurídico podemos colegir que el derecho al ambiente no se incorpora al catálogo de derechos fundamentales en la Constitución cubana de 1976. Existen incongruencias técnicas y teórico-jurídicas sobre el Medio Ambiente en la primera Constitución socialista en Cuba y sus dimensiones. Se aprecia la parquedad del artículo 27 de la Constitución de la República y posteriormente *prima facie* se reserva a la Ley 81 de Medio Ambiente los derechos que tienen como estuario el derecho al Ambiente sano. Aunque no es nuestro objetivo el estudio comparativo nacional, resulta prudente resaltar el avance cualitativo y cuantitativo en la esencia de la protección integral al Ambiente.

Cabe señalar el enfoque con que se estructura al Ambiente, como objeto, reservorio del derecho, y no como sujeto de derechos. Si el proyecto constitucional, como la Constitución aprobada en febrero de 2019 en Cuba, hubiesen establecido la conservación al Ambiente con mayúsculas (no es semántica) ante el derecho a vivir en un medio ambiente sano, estaríamos en presencia del reconocimiento, de una parte, de ese Medio Ambiente, que es la Naturaleza, titular plena de derechos de modo similar al hombre.

Se aprecia en la Constitución vigente, e incluso en su proyecto, elementos que sustentan la progresividad del derecho; se consagra el emergente derecho al agua en el artículo 87 y el derecho a la salud en el artículo 88. Existe en la Carta Magna cubana del 2019 un sistema de protección que se enfoca hacia el mandato de protección y el deber de conservación. Se instituye como fin del Estado en el artículo 13 la protección del patrimonio natural, histórico y cultural, de conjunto con la promoción al desarrollo que asegure la prosperidad individual y colectiva. Aunque se hilvane como fundamento principista en el actual texto constitucional este fin del Estado, no podemos cejar en el empeño de convertir a Cuba en un Estado Socialista de Derecho, en el entendido de las tendencias más contemporáneas un Estado Socialista y Ambiental de Derecho, independientemente que no exista una alusión expresa en el artículo 1 de la propuesta constitucional a estos efectos.

Una inserción relevante en la Constitución se encuentra en la enumeración de los deberes de los ciudadanos para con el medio ambiente. El artículo 92 establece la obligación de conservar el ambiente, la higiene ambiental, así como el patrimonio natural e histórico.

La protección, conservación y restauración del Ambiente se especifica en el novísimo texto constitucional cubano de 2019 como principio de las relaciones internacionales en su artículo 16f).<sup>43</sup> Precisamente, al positivizar el derecho al Ambiente sano, se establece la política internacional del país en favor del Ambiente, así como el enfrentamiento al cambio climático. Debe denotarse como la esencia de este derecho su naturaleza como derecho colectivo y de intereses difusos, la solidaridad no solo entre conciudadanos, sino en la cooperación entre Estados y los ciudadanos, es reforzada en la propuesta constituyente que fue sometida a consulta popular. Igualmente se constata la coherencia del constituyente al honrar lo pactado en el Protocolo de Kyoto y en el Acuerdo de París sobre el cambio climático en 2015.

Cada uno de los derechos y deberes puede ser estudiado con sus propias tipicidades, pero la génesis, a partir de la progresividad socio-jurídica reconocida, se encuentra en la protección integral al Ambiente. El texto constitucional que se propone a la ciudadanía cubana para 2019 adolece de un sistema de garantías y acciones, que permitan por vía constitucional defender, conservar, restaurar y disfrutar la plenitud del derecho al Ambiente. Sin embargo, bajo el entendido de la Constitución como norma de aplicación directa, se podrá acudir a los tribunales a la búsqueda del amparo constitucional, a pesar de los inconvenientes que señalan los artículos 64 y 99 de la Constitución cubana de 2019.

Por la amplitud de este derecho al Ambiente sano, el constituyente debió prever en sede constitucional acciones propias para el amparo de este derecho, así como la posibilidad de consultar a la ciudadanía decisiones gubernamentales, políticas estatales y otras donde se afecte equilibrio del Ambiente y el goce de este derecho.

43. Cfr. Constitución de la República de Cuba de 2019. Capítulo II Relaciones Internacionales. artículo 16: La República de Cuba basa las relaciones internacionales en el ejercicio de su soberanía y los principios antiimperialistas e internacionalistas, en función de los intereses del pueblo y, en consecuencia: f) promueve la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático, que amenaza la sobrevivencia de la especie humana, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; el establecimiento de un orden económico internacional justo y equitativo y la erradicación de los patrones irracionales de producción y consumo. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Número 5, Extraordinaria, 10 de abril de 2019.

### *2.3. La regulación orgánica en materia ambiental en Cuba a partir de la proyección constitucional. La gestión ambiental en la práctica jurídica cubana*

En el ámbito normativo ordinario encontramos la base jurídica para la protección ambiental y denotamos conceptos sobre gestión ambiental. En el caso cubano la definición de Gestión Ambiental la encontramos en el artículo 8 de la ley ambiental cubana (Ley N°81, del Medio Ambiente), la que nos parece bastante completa. De conformidad con dicho precepto se entiende como tal el “conjunto de actividades, mecanismos, acciones e instrumentos, dirigidos a garantizar la administración y uso racional de los recursos naturales mediante la conservación, mejoramiento, rehabilitación y monitoreo del medio ambiente y el control de la actividad del hombre en esta esfera. La gestión aplica la política ambiental establecida mediante un enfoque multidisciplinario, teniendo en cuenta el acervo cultural, la experiencia acumulada y la participación ciudadana”.<sup>44</sup>

La sistematización de los conceptos anteriores nos permite identificar como elementos comunes en la normativa ambiental: la noción de acción, el carácter estatal y la finalidad específica en función de la protección ambiental; en menor medida encontramos la referencia a la participación ciudadana y la multidisciplinariedad de las acciones que se ejecuten.

No caben dudas de que esta acción corresponde en primer término al Estado, quien posee los principales medios y carga también con la mayor responsabilidad. Es también importante destacar que la gestión ambiental no puede ocurrir a nivel exclusivo de un área de la administración pública por el carácter holístico del medio ambiente. Conlleva un proceso de toma de decisiones, partiendo de los distintos niveles de planificación.

Resulta evidente que la Gestión Ambiental tiene como finalidad equilibrar la acción humana y la protección del medio ambiente. Busca la modulación de actuación humana en relación con los componentes ambientales para evitar o mitigar los efectos negativos del desarrollo de nuestra especie como el daño ambiental.

El daño ambiental es definido por la Ley 81, de 11 de julio de 1997, como “toda pérdida, disminución, deterioro o menoscabo significativo,

44. Ley 81, del Medio Ambiente, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Número 7, Extraordinaria, 11 de julio de 1997.



inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes, que se produce contraviniendo una norma o disposición jurídica” (artículo 8). De esa forma, para que se produzca un daño ambiental en Cuba, según el texto de la ley, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- a) pérdida o deterioro del medio ambiente o de uno de sus elementos.
- b) Impacto ambientalmente negativo y significativo, pues no toda pérdida o deterioro será considerada daño, sino aquella que desde la valoración del estado actual de la ciencia, se considere como tal.
- c) Antijuridicidad, o sea, el daño ha de producirse en contra de la ley, en infracción de un precepto legal concreto.

Este concepto dañoso se encuentra en la frontera del régimen de las contravenciones y la tutela penológica; sin embargo, analizar los mecanismos que los previenen resulta menester, ya que a su vez redundan en los marcos de los instrumentos jurídicos que lo mitigan. Observaremos cómo los principios y técnicas jurídicas sustentan la Ley Ambiental cubana, al menos desde una percepción primaria de las disposiciones normativas al efecto.

El primero de los instrumentos que se establece en el inciso a) del artículo 18 de la Ley 81/ 1997 es la Estrategia Ambiental Nacional que constituye el documento rector de la política ambiental cubana, formulada para alcanzar las metas del desarrollo económico y social sostenible. La primera versión de la Estrategia se aprobó en el año 1997 y hasta la actualidad ha tenido tres ciclos encontrándose en fase de preparación. Estará vigente hasta el 2020.<sup>45</sup>

La Estrategia Ambiental Nacional tiene como finalidad: a) alcanzar un estadio superior en la protección y uso racional de los recursos, b) elevar la calidad del ambiente, asegurando el enfrentamiento a los efectos del cambio climático, y, c) elevar la conciencia ciudadana y la calidad de vida de la población. Constituye un instrumento dinámico, que se ha ido adecuando a las necesidades ambientales y de desarrollo del país así como a los cambios institucionales que han tenido lugar.<sup>46</sup>

45. Los ciclos de la Estrategia Ambiental Nacional desde su primera versión hasta la actualidad han sido: 1997-2005, 2007-2010, 2011-2015.

46. En la Estrategia Ambiental Nacional del Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente, al respecto: <http://repositorio.geotech.cu/jspui/bitstream/1234/2727/1/estrategia%20ambiental%20nacional%202016-2020.pdf>. (acceso el 12 de mayo de 2019).

Asimismo, constituye un referente para la delimitación de las líneas y proyectos de trabajo sectorial y territorial. No puede perderse de vista que desde su segunda versión se ha tenido en cuenta la situación internacional en materia ambiental, así como los compromisos internacionales del país, al ser Cuba parte de la mayoría de los acuerdos y convenios internacionales ambientales. Igualmente, todos los ciclos de la Estrategia Ambiental Nacional contienen una valoración de los principales problemas ambientales, lo que permite establecer las necesidades reales con vista al futuro.<sup>47</sup>

Junto a la Estrategia Nacional Ambiental, se reconocen como instrumentos de Planificación el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y los demás programas, planes y proyectos de desarrollo económico y social. El Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo contiene la proyección de la política ambiental de Cuba; fue aprobado en 1993 dando así respuesta a los compromisos asumidos en la Cumbre de Río, siendo el elemento básico para la gestión ambiental en el país. También se tienen como instrumento otros programas y planes que de manera más específica contribuyen al manejo de algunos de los problemas ambientales del país.<sup>48</sup>

En materia de legislación, además de la norma ambiental antes citada, existe un conjunto de normas complementarias, como la Ley de Aguas, Ley Minera,<sup>49</sup> entre Decretos Leyes que requieren de una aguda actualización en consonancia con el nuevo orden constitucional. Así se encuentran vigentes regulaciones especiales en materia forestal, minera, de pesca, de contravenciones especiales, para la zona costera, las áreas protegidas, entre

47. Entre los principales problemas ambientales que se expresan en la Estrategia para el nuevo ciclo están: la degradación de los suelos, las afectaciones a la cobertura forestal, la pérdida de la diversidad biológica y deterioro de los ecosistemas, la carencia y dificultades con el manejo, la disponibilidad y calidad del agua, los impactos del cambio climático y el deterioro de la condición higiénica sanitaria en los asentamientos humanos.

48. Entre estos instrumentos se destacan el Programa de Mejoramiento y Conservación de Suelos, el Programa Nacional Forestal, Programa de Lucha contra la Contaminación y la Estrategia de Educación Ambiental.

49. Ley 124 del 2017, "De las Aguas Terrestres", Gaceta Oficial de la República de Cuba, Número 51 Extraordinaria, 2017 y el Decreto N°337 del 2017 su reglamento. Ley de Minas. Número 76. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ordinaria. Número 5 de 1994. Decreto 222. Reglamento de Minas. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ordinaria. Número 32. 19 de septiembre de 1997.

otras. Es importante comentar que algunas de estas normas son anteriores a la entrada en vigor de la Ley del Medio Ambiente, requiriendo algunas de ellas de una revisión dinámica, atendiendo a los cambios estructurales e institucionales del país, los avances a nivel internacional, las adecuaciones en las legislaciones sectoriales y el empoderamiento de los gobiernos locales.

El ordenamiento ambiental, de conformidad con la norma ambiental, busca asegurar el desarrollo ambientalmente sostenible del territorio, sobre la base del análisis integral de diversos factores con la finalidad de armonizar las relaciones entre la sociedad y la naturaleza.<sup>50</sup> La ordenación ambiental también está encaminada a conseguir el desarrollo igualitario entre los distintos territorios. En el contexto cubano encontramos regulaciones especiales para el ordenamiento territorial ambiental que ha sido concebido en un sentido más restringido y sin que diera una respuesta en el sentido ambiental con el que se ha concebido el ordenamiento ambiental en la Ley N°81.

La Licencia Ambiental es un documento oficial que habilita para ejercer una determinada actividad. Contiene una serie de requisitos en relación con la prevención, mitigación, corrección y compensación de efectos ambientales. La licencia puede obtenerse luego de un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, pero no en todos los casos esta evaluación se realiza.

50. Cfr. Artículo 21 de Ley 81, del Medio Ambiente, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Extraordinaria Número 7, de 11 de julio de 1997. El ordenamiento ambiental tendrá como objetivo principal asegurar el desarrollo sostenible del territorio, sobre la base de considerar integralmente, los aspectos ambientales y su vínculo con los factores económicos, demográficos y sociales, a fin de alcanzar la máxima armonía posible en las interrelaciones de la sociedad con la naturaleza, incluyendo:

- a) La naturaleza y las características de los diferentes ecosistemas.
- b) Las condiciones de cada región y la delimitación de sus áreas en función de sus recursos naturales.
- c) Los desequilibrios ecológicos existentes por efecto de las actividades que se desarrollan, las características de los asentamientos humanos y los fenómenos naturales.
- d) El equilibrio indispensable entre las actividades humanas y sus condiciones ambientales.
- e) Las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento.
- f) La interdependencia del hombre con su entorno.
- g) El impacto ambiental de los nuevos asentamientos humanos, las obras de infraestructura y otras actividades conexas.
- h) Los requerimientos de la defensa nacional.

La Evaluación de Impacto Ambiental constituye un instrumento independiente. Las bases de su desarrollo se encuentran en la Ley N°81, complementándose por las disposiciones de la Resolución 132/09<sup>51</sup> del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. En sentido general, ambas normas establecen las actividades que se deben someter a este proceso, siendo significativo el hecho de que pueden ser objeto de evaluación tanto las actividades nuevas como las ya existentes que sean objeto de expansión o modificación o que por su naturaleza puedan generar un impacto ambiental negativo de significación. El proceso de evaluación comprende cuatro etapas: la solicitud de la licencia ambiental, el estudio de impacto ambiental en los casos que proceda, la evaluación propiamente dicho y el otorgamiento o no de la licencia.

Como instrumentos de fomento se regulan en la ley marco ambiental el sistema de información ambiental, la educación ambiental, la investigación científica, generalización y la innovación tecnológica. A cada uno de ellos la Ley 81/1997 le dedica varios artículos estableciendo sus objetivos y marco institucional.

En el caso de los instrumentos económicos la regulación de la Ley 81/1997 reconoce como tal a las regulaciones económicas, que debe articularse conforme a la norma ambiental “sobre la base del empleo, entre otras, de políticas tributarias, arancelarias o de precios diferenciados, para el desarrollo de actividades que incidan sobre el medio ambiente”. En el contexto nacional en el año 2013 se promulgó el Ley N°113,<sup>52</sup> del Sistema Tributario, que incluye cinco tributos que propenden a la conservación de los ecosistemas y recursos naturales; los tributos aprobados –configurados todos como impuestos– fueron: Impuesto por el uso o explotación de las playas, Impuesto por el vertimiento aprobado de residuales en cuencas hidrográficas, Impuesto por el uso y explotación de bahías, Impuesto por la utilización y explotación de los recursos forestales y la fauna silvestre, y el Impuesto por el derecho de uso de las aguas terrestres.

El otro instrumento económico vigente en nuestro ordenamiento es el Fondo Nacional del Medio Ambiente, cuyo fin primordial es el de financiar

51. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ordinaria, Número 37, de 28 de septiembre de 2009.

52. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ordinaria, Número 52, de 21 de noviembre de 2012.

total o parcialmente los proyectos o actividades dirigidas a la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos, siendo los organismos rectores los Ministerios de Finanzas y Precios y el de Economía y Planificación. La articulación del Fondo se encuentra en la Resolución Conjunta N°1/2008,<sup>53</sup> que dispone las fuentes de ingreso, el destino de los recursos financieros que lo integran, así como las instancias de administración y ejecución.

Por último, como instrumento de gestión tenemos los de Comando y Control. Dentro de estos podemos identificar en nuestro ordenamiento, además de la legislación, el sistema de inspección ambiental estatal y los regímenes de responsabilidad.

En el caso del Sistema de Inspección Ambiental Estatal su regulación se encuentra en la Resolución 103/08<sup>54</sup> del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. La inspección ambiental es la actividad de control, fiscalización y supervisión del cumplimiento de las disposiciones y normas jurídicas vigentes en materia de protección del medio ambiente, con el objetivo de evaluar y determinar la adopción de las medidas pertinentes para garantizar la preservación del ambiente.

El Sistema de Inspección se integra por la Inspección Estatal Ambiental, la Inspección Estatal Ambiental de Seguridad Biológica, la Inspección Estatal de Seguridad Nuclear y Radiológica, la Inspección Estatal para el Control de Sustancias Químicas y la Inspección Estatal de Salvaguardia. La autoridad responsable de la Inspección varía según el tipo de Inspección de que se trate, siendo las reconocidas: el Centro de Inspección y Control Ambiental, el Centro Nacional de Seguridad Biológica, el Centro Nacional de Seguridad Nuclear, el Centro Ejecutivo de la Autoridad Nacional para la Prohibición de Armas Químicas y las Delegaciones Territoriales del Ministerio de Tecnología y Medio Ambiente. Pueden ser objeto de inspección tanto las personas naturales y jurídicas.

En la ley ambiental se regula en los artículos 67 al 75 donde se establecen las normas básicas de los regímenes de responsabilidad, distinguiendo la administrativa, la penal y la civil. En materia administrativa la norma ambiental establece en primera instancia la aplicación de sanciones administrativas tanto

53. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ordinaria, Número 12, de 10 de marzo de 2008.

54. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ordinaria Número 41, de 2 de julio de 2008.

para las personas naturales como para las jurídicas que cometan alguna de las contravenciones que estén previstas en las disposiciones vigentes.<sup>55</sup> El siguiente precepto reconoce la multa como sanción principal dejando la determinación de las accesorias a las normas complementarias de la ley ambiental.<sup>56</sup> Finalmente, se establece que la denuncia se puede realizar a instancia de parte o de oficio.<sup>57</sup>

La denuncia a instancia de parte debe entenderse como una forma de manifestarse el acceso a la justicia en esta materia. Al prever que cualquier persona que conozca de una infracción pueda establecer la denuncia correspondiente y con ello activar el sistema de responsabilidad administrativa. En correspondencia con lo preceptuado en la Ley N°81, el Decreto Ley N°200, de las Contravenciones en materia de medio ambiente,<sup>58</sup> dispone en su artículo 17.1 la actuación de las autoridades correspondientes a partir de una denuncia. En este sentido es significativo el hecho de que el denunciante no queda obligado a demostrar que tiene un interés legítimo respecto a la violación, sino que basta el hecho de conocer de la existencia de la infracción.

En cuanto a la tutela penal del derecho en estudio, debemos partir del hecho de que nuestro Código Penal, Ley N°62 de 29 de diciembre de 1987,<sup>59</sup> al que nos remite la Ley N°81,<sup>60</sup> no prevé la penalización del llamado delito

55. Artículo 67: El régimen de sanciones administrativas en materia de protección del medio ambiente incluye a las personas naturales y jurídicas que incurran en las contravenciones establecida en la legislación complementaria a la presente ley. Cfr. Resolución 103/08. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ordinaria Número, 41, de 2 de julio de 2008.

56. Artículo 68: Las contravenciones se sancionarán con multas cuyas cuantías se fijan para cada caso, sin perjuicio de las demás sanciones accesorias aplicables de conformidad con la legislación vigente. Cfr. Resolución 103/2008. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ordinaria, Número 41, de 2 de julio de 2008.

57. Artículo 69: El que conozca de la comisión de cualquiera de las contravenciones establecidas en la legislación complementaria a la presente ley lo pondrá en conocimiento de la autoridad competente, la que estará en la obligación de informarle sobre las medidas dispuestas y su cumplimiento, cuando así lo interese dicha persona. Cfr. Resolución 103/08. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ordinaria Número, 41, de 2 de julio de 2008.

58. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria Número 83, de 22 de diciembre de 1999.

59. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria, Número 3, de 30 de diciembre de 1987.

60. Artículo 75: Las acciones u omisiones socialmente peligrosas prohibidas por la ley bajo conminación de una sanción penal, que atenten contra la protección del medio ambiente,

ambiental, solo regula algunas conductas antijurídicas lesionadoras de algunos componentes del medio ambiente; es decir, no se reconoce el Medio Ambiente como un bien jurídico independiente. La protección penal ambiental en Cuba se encuentra dispersa en el Código vigente. Se presenta asociada a la protección de la salud, la vida, los bienes de las personas y la economía nacional.

En materia penal en nuestro ordenamiento jurídico la mayoría de los delitos son de acción pública correspondiéndole al Ministerio Fiscal ejercitar ante el órgano jurisdiccional la acción penal, pero cualquier persona puede denunciar el hecho delictivo de que se trate. Las figuras que pueden identificarse como delitos ambientales no escapan de la regla general. Asimismo, le son aplicables las disposiciones relativas al deber de denunciar, cuyo incumplimiento genera para quien conoce la comisión del hecho la imposición de una sanción penal; esto constituye una manifestación del deber de conservación y protección del medio ambiente que se establece tanto en nuestra Constitución como en la Ley N<sup>o</sup>81.

En cuanto a la responsabilidad civil las regulaciones aparecen en la norma ambiental en el Capítulo XII del Título Tercero. En sentido general, las disposiciones sobre el tema son escuetas y su contenido en lo que al alcance de la responsabilidad se refiere es limitado. La obligación de reparar el daño la encontramos en el artículo 70<sup>61</sup> y las personas legitimadas para reclamar la reparación del daño o la indemnización de los perjuicios se reconocen en el artículo 71,<sup>62</sup> pero en ninguno de los preceptos encontramos referencia a las acciones que pueden ejercitar y los Tribunales competentes.

---

serán tipificadas y sancionadas a tenor de lo que dispone la legislación penal vigente.

61. Artículo 70: Toda persona natural o jurídica que por su acción u omisión dañe el medio ambiente está obligada a cesar en su conducta y a reparar los daños y perjuicios que ocasione.

62. Artículo 71: Están facultados para reclamar la reparación del daño o la indemnización de los perjuicios:

- a) La Fiscalía General de la República;
- b) El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente;
- c) Quien haya sufrido personalmente el daño o perjuicio.

Los sujetos expresados en los incisos a) y b) del presente artículo podrán actuar en defensa del interés social en la protección del medio ambiente.

Ley 81, del Medio Ambiente, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Extraordinaria Número 7, de 11 de julio de 1997.

## 2.4. Conclusiones

Aunque el orden constitucional cubano desconozca la categoría dominio natural, existe, en la nueva Carta Magna, un espacio de protección de los derechos constitucionales ambientales, incluso por encima de la vaguedad de la actual Ley 81 del Ambiente. La regulación ambiental impera actualizarse bajo la égida de un nuevo período constitucional, hacia el Estado Ambiental o Ecológico de Derecho que requiere las nuevas concepciones. Los mecanismos de regulación ambiental también deben asumir la ponderación de los mecanismos participativos en materia ambiental en sede constitucional. Los mecanismos de regulación ambiental diseminados en la normativa orgánica deben vertebrar los instrumentos jurídicos que cumplan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio que Cuba en el concierto internacional de naciones se ha propuesto. Resulta un imperativo una nueva Ley de Recursos Naturales y de Biodiversidad en aras de la integralidad de la regulación ambiental cubana. La ley vigente, a tenor del deber estatal establecido, fue el primer intento por actualizar los compromisos en la dinámica ambiental, sin embargo, no es funcional ante las matrices jurídicas contemporáneas, acentuando lo precautorio, sobre la restauración del estado de cosas anterior ante un daño ambiental, o la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones ambientales a través de consultas que la administración local o la autoridad ambiental puede sugerir.

El panorama ambiental en Cuba es propicio para la refundación de la normativa orgánica en materia ambiental, en pos de la protección de la casa común. La contribución de nuestra Red Justicia, Sostenibilidad y Territorio-Sistemas de Infraestructuras de Datos Espaciales (JUST-SIDE), tiene en Cuba como propósitos trazar las pautas para el perfeccionamiento de nuestras herramientas al amparo de la nueva Constitución de la República. Los amplios debates sobre la Ley de Pesca, la Ley Forestal, y la Ley de Costas deben incorporar la multidisciplinariedad que nutre nuestras investigaciones en función de una nueva Ley Ambiental que sostenga en *plus ultra* los desafíos locales y nacionales.



### 3. México

Por Raúl García<sup>63</sup>

#### 3.1. Protección constitucional del ambiente

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 4. párrafo quinto: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

Esta disposición jurídica es interpretada en el marco establecido por el artículo 1. de la Constitución (*Reformado DOF 10-06-2011*), que establece de manera explícita que todos los mexicanos gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, por lo que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.<sup>64</sup>

63. Investigador Titular C del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM. Recibió formación profesional en biología y economía, y cuenta con un doctorado de la UC Berkeley en Economía Agrícola y de Recursos Naturales. Ha dirigido numerosos grupos interdisciplinarios dedicados a la investigación en temas de teoría económica, desarrollo comunitario, biología de la conservación, restauración ecológica y defensora ambiental. Ha trabajado como experto asesor en las actividades de restauración fluvial y defensa ambiental de numerosos grupos civiles y académicos mexicanos. En el presente es el Coordinador de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Tribunal Latinoamericano del Agua, Coordinador Académico del Programa de Sustentabilidad del Campus Morelos de la UNAM y miembro del Comité Ejecutivo del Programa Nacional Estratégico de Investigación sobre el Agua del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México.

64. La Constitución mexicana reconoce como íntimamente asociados el derecho al ambiente sano y adecuado, el derecho a la protección de la salud y el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado deberá garantizar integralmente estos derechos y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Por razones históricas, la protección del medioambiente en México se arraiga profundamente en el concepto de la propiedad territorial de la Nación que establece el artículo 27 de la carta magna:

“...la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. La nación tendrá *en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación...* En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques... para preservar y restaurar el equilibrio ecológico... y para evitar la destrucción de los elementos naturales...”

La Constitución mexicana deposita en el Estado los poderes de la Nación sobre sus recursos naturales, lo establece como rector del desarrollo nacional y lo obliga a dar directrices, fomentar y apoyar el desarrollo sustentable. Siguiendo una tradición jurídico-política de largo cuño, en los primeros setenta años post revolucionarios se depositaron en pleno *en el gobierno federal* estos poderes, pero desde el final de la década de los 1980s y hasta la fecha fue establecido que, para cumplir con sus obligaciones con el medio ambiente, el Estado garantizará un proceso de cooperación social gobernado por los principios de descentralización, subsidiaridad, concurrencia, participación, valorización y corresponsabilidad.<sup>65</sup>

65. Los cambios fueron forzados en todas las economías emergentes bajo la teoría neoliberal de la gobernanza, que incluye la gestión y administración de las relaciones de cooperación estratégica público-privadas-comunitarias, el uso de los mecanismos del mercado para asignar recursos y productos y los métodos descentralizados de organización del poder público y la burocracia. Por ser parte de esta teoría, los instrumentos de la política ambiental están sujetos a sus supuestos. Uno de ellos es que su correcta aplicación depende de la intervención del Estado o la acción colectiva para resolver diferentes dilemas de cooperación y coordinación entre sectores, autores y actores, pues de otro modo no se alcanzará la convergencia negociada de sus intereses y voluntades para generar los beneficios totales esperados y negociar su distribución.

### *3.2. Legislación secundaria*

La legislación secundaria en materia ambiental en México es muy extensa. La conforman las siguientes leyes, todas ellas con reglamentos y normas asociadas:

#### **3.2.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)<sup>66</sup>**

Provee el marco general de la normatividad ambiental mexicana. Su objeto es propiciar el desarrollo sustentable<sup>67</sup> y establecer las bases para:

- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar;
- II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
- VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo...

Para alcanzar estos objetivos, la LGEEPA establece un conjunto de instrumentos de política ambiental (ver cuadro 1). De especial interés para este

66. La responsabilidad del Estado mexicano de garantizar el medioambiente adecuado quedó establecida desde hace casi tres décadas en los acuerdos internacionales firmados por el gobierno federal y en la LGEEPA. Sin embargo, solo desde el 10 de junio de 2011 la Constitución mexicana reconoció esta obligación con la reforma del artículo 1º de la Constitución Mexicana, que elevó a rango supra-constitucional todos los derechos humanos reconocidos en la misma Constitución y los Tratados Internacionales.

67. La LGEEPA define el Desarrollo Sustentable como el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales.

ensayo es que la LGEEPA establece el Ordenamiento Ecológico como el cimiento de la política ambiental mexicana.

### **3.2.2. Ley de Aguas Nacionales (LAN)<sup>68</sup>**

Comprende la totalidad de la administración gubernamental del agua y sus bienes asociados que son propiedad de la Nación. Establece la “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”, proceso que promueve la gestión coordinada del agua, la atmósfera, el suelo, el subsuelo y los recursos relacionados con estos y el ambiente (p. ej., los bosques), y establece los mecanismos necesarios para preservar y dar sustentabilidad a los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los daños que la actividad humana puede causar al ciclo natural del agua y con ello a los ecosistemas vitales y al medio ambiente.

### **3.2.3. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable<sup>69</sup>**

Su objeto es regular y fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales, la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos; así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la federación, las entidades federativas, los municipios y la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable.

### **3.2.4. Ley General de Vida Silvestre<sup>70</sup>**

Establece el marco jurídico de la política nacional en materia de vida silvestre y su hábitat, para su conservación mediante la aplicación del conocimiento científico, técnico y tradicional disponibles, la adopción y sanción de medidas precautorias y de conservación, y la exigencia de niveles óptimos de aprovechamiento sustentable, de modo que se logre mantener y promover la restauración de la diversidad genética y la integridad ecológica y evolutiva de las poblaciones y los ecosistemas, y simultáneamente incrementar el bienestar de los habitantes del país.

68. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16\\_240316.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf)

69. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS\\_050618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS_050618.pdf)

70. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146_190118.pdf)

### **3.2.5. Ley de Desarrollo Rural Sustentable<sup>71</sup>**

Promueve el desarrollo rural sustentable del país, reconociendo la vulnerabilidad del sector y la diversidad regional, y la necesidad de mantener un medioambiente adecuado y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad en el medio rural. Incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios producidos en el ámbito rural, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, bajo los preceptos de propiedad, libertad y cooperación económica y social establecidos por la Constitución.

### **3.2.6. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos<sup>72</sup>**

Garantiza el derecho de toda persona al medio ambiente sano, protege la salud y propicia el desarrollo sustentable a través de: clasificar los residuos; definir las (co)responsabilidades de los distintos elementos del gobierno y los actores privados y sociales en la gestión de los residuos en función de dicha clasificación; prevenir su generación; establecer mecanismos para promover su valorización; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos; remediar los sitios contaminados.

### **3.2.7. Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados<sup>73</sup>**

Define los principios, la política nacional, los procedimientos de gestión y permiso, y los organismos encargados en materia de bioseguridad, para regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola.

71. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235_120419.pdf)

72. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/263\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/263_190118.pdf)

73. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>

### **3.2.8. Ley de Productos Orgánicos<sup>74</sup>**

Promueve y regula los criterios y/o requisitos para la conversión, producción, procesamiento, elaboración, preparación, acondicionamiento, almacenamiento, identificación, empaque, etiquetado, distribución, transporte, comercialización, verificación y certificación de productos producidos orgánicamente, bajo principios de justicia social, respeto a los ecosistemas y al medio ambiente y cumpliendo con criterios de sustentabilidad.

### **3.2.9. Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables<sup>75</sup>**

Regula, fomenta y administra la ordenación, conservación, protección, repoblación y aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en medios o ambientes seleccionados, controlados, naturales, acondicionados o artificiales, ya sea que realicen el ciclo biológico parcial o completo, en aguas marinas, continentales o salobres, así como en terrenos del dominio público o de propiedad privada, con el fin de propiciar el desarrollo integral y sustentable de la pesca y la acuicultura y promover el mejoramiento de la calidad de vida de los pescadores y acuicultores del país, procurando en especial el derecho al acceso, uso y disfrute preferente de los recursos pesqueros y acuícolas de las comunidades y pueblos indígenas.

### **3.2.10. Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos<sup>76</sup>**

Promueve la producción, comercialización y uso eficiente de los Bioenergéticos a partir de las actividades agropecuarias y forestales, la producción de algas y los procesos biotecnológicos y enzimáticos, con el fin de coadyuvar a la diversificación energética, la reactivación del sector rural – generando empleo y una mejor calidad de vida para su población, particular las de alta y muy alta marginalidad– sin poner en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria del país, y la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera y gases de efecto de invernadero.

74. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPO.pdf>

75. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAS\\_240418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAS_240418.pdf)

76. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPDB.pdf>

### **3.2.11. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental<sup>77</sup>**

Regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

### **3.2.12. Ley General de Cambio Climático<sup>78</sup>**

Elabora las políticas públicas para promover la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono y resiliente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático; reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático; fortalecer la capacidad de respuesta y adaptación al cambio climático; y mitigar las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para que México contribuya a lograr el cumplimiento del Acuerdo de París y con ello a la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.

## *3.4. Distribución de competencias*

Las leyes ambientales mexicanas distribuyen competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios, y establecen la normativa para promover la participación, concurrencia y coordinación entre los niveles de gobierno y con la ciudadanía.

En algunos casos, la distribución de competencias busca optimizar la gestión de distintos componentes (subsistemas) de una problemática mayor. Por ejemplo, la ley clasifica los residuos sólidos en tres tipos: residuos peligrosos, residuos de manejo especial y residuos municipales, y distribuye su gestión entre la federación, los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales, respectivamente, en función de sus capacidades técnicas y presupuestales históricas.

77. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRA.pdf>

78. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC\\_130718.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf)

En otros casos, la ley distribuye las competencias para optimizar la funcionalidad de un sistema multinivel de instrumentos. En el caso del suministro del agua potable o el tratamiento de aguas residuales, por ejemplo, la LAN establece competencias fiscales, de asignación de propiedad o usufructo y de regulación en la federación, competencias mediadoras y precautorias en el estado, y competencias operativas y económicas en el municipio. Estos criterios no son excluyentes y las distintas leyes los combinan en la asignación de facultades y competencias.

La necesidad de motivar la cooperación social (*sensu* el paradigma neoliberal) está claramente reflejada en la forma y contenido de los instrumentos de política ambiental, sobre todo los que involucran la gestión territorial. Por ejemplo, el programa de ordenamiento ecológico del territorio (POET) es un instrumento de planeación, proyección y regulación de la normatividad mexicana diseñado explícitamente para satisfacer en pleno el derecho cooperativo al medio ambiente adecuado a través de la regulación de la propiedad establecida por el Art. 27 constitucional.

Esto sucede a través del reconocimiento de cuatro tipos de POET: nacional, regional, local y comunitario. Los POET nacional y regional son ordenados por el gobierno federal y los gobiernos estatales, respectivamente, y su valor es solo indicativo de la política ambiental que han adoptado. El POET local, en cambio, es ordenado por el gobierno municipal y sus disposiciones son vinculantes para todos los usuarios involucrados. Por último, el POET comunitario puede adoptar un carácter indicativo o vinculante en función de los acuerdos y contratos adoptados por los propietarios privados o colectivos reconocidos legalmente.

En México las áreas naturales protegidas (ANPs) también pueden ser federales, estatales o municipales. En cualquier escala, el uso de este instrumento de conservación de la biodiversidad debe considerar las tensiones –más o menos complejas e intensas– que emergen de la superposición territorial de la protección de la biodiversidad con los regímenes de propiedad contemplados por la Constitución mexicana.

La Ley pone a disposición de los tres niveles de gobierno diversos recursos jurídicos para manejar dichas tensiones a través de comando y control, incentivos económicos o apropiación pública. Por ejemplo, mientras que el artículo 44 párrafo II señala que los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que esta-



blezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.

Por su parte, el artículo 45 bis de la LGEEPA señala que las autoridades competentes garantizarán el otorgamiento de estímulos fiscales y retribuciones económicas, con la aplicación de los instrumentos económicos referidos en el presente ordenamiento, a los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas.

Además, la LGEEPA también considera la necesidad de motivar la cooperación social; el carácter cooperativo de este instrumento es plenamente reconocido por la LGEEPA en su artículo 77 bis, que establece las condiciones para que los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, puedan establecerlas, administrarlas y manejarlas en su provecho y para el interés público. La LGEEPA reconoce diversas modalidades de ANPs en función de los valores de la biodiversidad que se desean proteger y de la combinación de instrumentos que se desee adoptar.

### *3.5. Estado de situación en materia normativo-ambiental en México*

En la actualidad el modelo de gobernanza neoliberal está sujeto en México a una severa crítica y se prevé una profunda reforma de las leyes ambientales en los próximos años para mejorar su efectividad. A partir de lo que hemos descrito en los apartados anteriores, podría haberse esperado en México una transmisión de los poderes y recursos del Estado desde el gobierno federal hacia los gobiernos estatales y de ahí hacia los gobiernos municipales y la ciudadanía.

En la práctica, sin embargo, este flujo ha sido limitado y condicionado, y el proceso de gobernanza ambiental ha devenido en una estructura institucional abundante y al mismo tiempo incompleta,<sup>79</sup> en general descoordinada y muy heterogénea en cuanto a su eficacia y eficiencia. La sustentabilidad está presente en las leyes mexicanas más de manera discursiva que operativa.

79. A pesar de que muchas leyes ambientales tienen como objeto explícito la promoción de la investigación científica y tecnológica, en la mayoría de los casos la autoridad competente no es obligada a tomar en cuenta suficientemente los datos técnicos y científicos —y mucho menos los conocimientos sociales— relevantes, y en muchos casos carece parcial o completamente de recursos para aplicar la normatividad de manera oportuna y efectiva.

En general, los gobiernos de los estados han aumentado su papel de mediadores de los procesos de coordinación pública entre los municipios y la federación, permitiendo a esta última “adelgazar” su estructura y concentrarse en sus funciones fiscales y normativas.

La descentralización ha sido, sin embargo, limitada e inestable, pues los gobiernos estatales y municipales carecen de autonomía fiscal para construir sus presupuestos ambientales, que dependen casi en su totalidad de las transferencias de recursos desde el gobierno federal y están mediadas por variables caracterizadas por una gran incertidumbre, entre ellas de manera dominante la variable política.

Los municipios, en los que recaen competencias ambientales fundamentales, como es el manejo integral de fracciones importantes de los residuos sólidos y las aguas residuales, se ven obligados a negociar, en general en términos desfavorables para el interés público, con los estados o con las empresas privadas para (medio)cumplir con sus funciones, y estas negociaciones pueden o no concluir en acuerdos propicios de coordinación y desarrollo de estudios, proyectos y obras. Además, como parte de su “adelgazamiento”, el gobierno federal ha abandonado sus instrumentos de comando y control a favor de una política de intervención “blanda” o incluso “de voltear la mirada” ante la falta de cumplimiento.

Cabrero (1999) ha señalado que el federalismo mexicano ha significado la subordinación de ámbitos locales de gobierno al plano federal, la obstaculización de iniciativas regionales, la ausencia de recursos económicos en los estados y municipios, y por todo ello, el retraso de una maduración con unidad nacional, como sistema democrático, como sistema de equilibrios, de instituciones, y de pesos y contrapesos.

El problema, sin embargo, es más profundo. Las definiciones de lo socialmente exigible y de los riesgos jurídicamente permitidos en materia ambiental han sido construidas a partir de las necesidades abstractas del proceso de acumulación de capital en su modo neoliberal.

El Estado neoliberal mexicano persiguió hasta recientemente la estrategia de establecer leyes (y sistemas de leyes) que le permiten instaurar campos de formación y negociación de intereses económicos y políticos muy amplios y flexibles, y simultáneamente distribuir desigualmente, entre los distintos participantes de esos mismos campos, la información y recursos públicos relevantes, con lo que puede afectar sus expectativas de ganancias y costos –y estimular o disuadir sus preferencias y acciones– en términos favorables a los grandes intereses políticos y corporativos.

De esta manera, las leyes ambientales en México permiten abrir o cerrar espacios de negociación de los derechos y capacidades de gestión de los bienes y servicios ambientales y simultáneamente manipular la relación de poderes de los usuarios para atender el objetivo de la estrategia global de crecimiento económico adoptada.

En México no sorprende, por lo mismo, que los poderes económicos, con anuencia de las autoridades mexicanas, violen una o varias normas jurídicas, sino que cada vez con mayor frecuencia, puedan violar los derechos de las personas vulnerables basados en normas jurídicas que previamente se han modificado o establecido a espaldas de la sociedad o contrariando los principios sustanciales del Estado de derecho. “La observancia del marco jurídico creado por los gobiernos neoliberales muestra que los derechos también pueden violarse cuando se aplica con todo rigor la ley, y precisamente porque se aplica” (Espinoza, 2019, p. 298).

El resultado es que en México, a pesar de sus abundantes leyes e instituciones, existe una crisis ecológica y ambiental de grandes proporciones y un creciente reclamo de justicia por parte de las víctimas.

#### *4. Uruguay*

*Por Yuri Resnichenko<sup>80</sup>  
y Virginia Fernández<sup>81</sup>*

##### *4.1. Organización institucional ambiental. Antecedentes*

En el año 1971 la Ley 14.053<sup>82</sup> creó el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente, que funcionó en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Su objetivo fue “atender todo lo que se refiere a la conservación del medio ambiente humano, a la preservación de los recursos

80. Docente Asistente del Laboratorio de Técnicas Aplicadas al Análisis del Territorio, Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay.

81. Profesora Adjunta del Laboratorio de Técnicas Aplicadas al Análisis del Territorio, Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay.

82. Ley N°14.053 - Ministerio de Educación y Cultura, Creación del Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente, <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4820614.htm>.

naturales y a la promoción del aumento de los mismos”.

Entre sus cometidos se encontraba promover la investigación sobre las consecuencias del desarrollo tecnológico sobre el medio ambiente, proponer normas generales o específicas, promover fórmulas para el crecimiento de los recursos naturales, asesorar organismos públicos, privados e internacionales, entre otros.

Este Instituto no tuvo un rol fundamental en el campo de las políticas ambientales ya que su posicionamiento se vio opacado por la amplia presencia de unidades ambientales en distintos organismos públicos, cada una de las cuales seguía su propio camino en la materia. En estos tiempos los temas ambientales estaban recién incorporándose a la agenda política (Valla, 2016).

En el año 1990, el tema ambiental comienza a aparecer modestamente en la agenda; el Poder Ejecutivo presentó ante el Parlamento un proyecto de ley para crear el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Este proyecto llegó al Parlamento acompañado de un breve mensaje en donde se transmitía que mediante la creación de este ministerio se pretendía mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de un medio ambiente sano, una vivienda decorosa y un territorio protegido de la contaminación.

Se destacaba también que era importante armonizar el desarrollo con la preservación del ambiente. Finalmente, en mayo de 1990 se promulga la ley y el ministerio es creado (Ley 16.112 del 30/05/1990).<sup>83</sup> La misma contó con diecisiete artículos siendo el artículo 3 donde se enumeran las funciones que el Ministerio debe llevar adelante; específicamente menciona que este organismo debe: formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes nacionales de protección del ambiente e instrumentar la política nacional en esta materia (art. 3 inc. 7).

Asimismo esta ley le asignaba al MVOTMA la tarea de controlar que tanto las actividades públicas como las privadas cumplieran con la protección del medio ambiente (art. 6). Mediante el artículo 10 creó la Comisión Técnica Asesora de Protección del Medio Ambiente (COTAMA), integrada por distintos organismos públicos y privados, la Universidad de la

83. Ley N°16.112 - Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y fija sus competencias, <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7799260.htm>.

República y el Congreso de Intendentes.

#### *4.2. Normativas territoriales y ambientales*

Las primeras acciones en la legislación ambiental uruguaya comprendieron aspectos parciales como la protección de los bosques nacionales, de la fauna nacional y ya en la década del 1980 se regula sobre agua, suelos y forestación. Con la creación de organismos e instituciones dedicadas a la temática, se avanzó en legislación general y al mismo tiempo más específica en otras materias.

##### **4.2.1. Evaluación de Impacto Ambiental**

Durante los primeros 5 años posteriores el trabajo en medio ambiente del MVOTMA se centró en la aprobación de la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley 16.466 del 19/01/1994)<sup>84</sup> que declaró de interés general la protección del ambiente reglamentada por el Decreto N°435/994 del 21/09/1994.<sup>85</sup>

El énfasis de esta normativa está puesto en la evaluación de impacto ambiental, concepto tomado de la legislación de otros países considerados como avanzados en el tema, y reconocido como uno de los instrumentos más adecuados para preservar los recursos naturales y defender el ambiente. Anteriormente a la aprobación de esa ley el Ministerio no tenía ningún instrumento que le permitiera gestionar de forma adecuada este tema; previo a la promulgación de esta normativa, si la temática lo ameritaba, se acudía al Código de Aguas (Decreto Ley N°14859 del 15/12/1978)<sup>86</sup> como recurso legal vigente.

La Ley de Evaluación del Impacto Ambiental fue aprobada luego de un intenso debate que llevó a realizar algunos cambios. Entre los más significativos se mencionan la definición de que el Ministerio no se encargaría de tomar medidas para mitigar o reducir los daños causados al ambiente, pero sí sería de su competencia el hecho de llevar un registro de los estudios

84. Ley N°16466 - Ley de Evaluación del Impacto Ambiental, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16466-1994>.

85. Decreto N°435/994 - Aprobación del Reglamento de evaluación del Impacto Ambiental, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/435-1994>.

86. Decreto Ley N°14859 - Aprobación del Código de Aguas.

de evaluación de impacto ambiental. Asimismo, se destaca la importancia de incluir un artículo que haga referencia a la posibilidad de realizar una audiencia pública en los casos en que existieran repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental. El Senado destacó que la sociedad civil había participado activamente de la discusión de este proyecto en la Comisión Medio Ambiente y que distintas ONG ambientales le hicieron llegar la solicitud de que este artículo no fuera dejado de lado (Valla, 2016).

La Ley N°16.466 en el artículo 6 establece las actividades, construcciones u obras, públicas o privadas sometidas a la realización previa de un estudio de impacto ambiental. A su vez en lo referente al requerimiento de información se observa que el artículo 10 menciona los requisitos mínimos que deberá contener la solicitud de autorización; entre ellos la descripción detallada de su contenido, del espacio físico y entorno donde el mismo se reemplazará, junto con todos los detalles que posibiliten su consideración integral. En tanto las informaciones que puedan configurar secreto industrial o comercial del responsable del proyecto serán mantenidas en reserva por la Administración según el artículo 15. En tanto su reglamentación se focaliza en el ámbito de aplicación de la ley clasificando las actividades, construcciones u obras en 29 ítems. Define el procedimiento para el dictado de la Autorización Ambiental Previa y etapas que conlleva obtenerla.

#### **4.2.2. Ley Forestal**

Un tema que ocupó un lugar relevante en la agenda ambiental nacional de este período de gobierno fue la actividad forestal. Fue emitido un Decreto (N°154/005<sup>87</sup> del 2005 el cual deroga el 333/990 del año 1990)<sup>88</sup> en torno a este tema, el cual fue bastante polémico. En lo referente a leyes específicas, en 1968 se aprobó la primera ley forestal en Uruguay, y a partir de esta el país comenzó a establecer una política nacional en la materia, en un principio de escasa incidencia en la economía del país.

Dos décadas después se generan nuevos mecanismos para la promoción de esta actividad, entre ellos la exoneración tributaria. En 1987, al mis-

87. Decreto N°154/005 - Forestación. Bosques de Rendimiento, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/154-2005/2>.

88. Decreto N°333/990 - Medio Ambiente. Forestación, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/333-1990>.

mo tiempo que se comienzan a realizar las primeras exportaciones de madera, Uruguay aprueba una nueva ley forestal, esta vez intentando ajustarla a los parámetros internacionales. Este cambio en la reglamentación y el panorama internacional promovieron las inversiones en este rubro (Anuario OPYPA 2012).

El Decreto del año 2005 modificó un artículo de la ley de forestación, específicamente, el que hacía referencia al tipo de suelo que se podía dedicar a esta actividad, ampliando el espectro y provocando que se comenzaran a forestar suelos que eran productivos para otro tipo de actividades como la agricultura o la ganadería. Con esta legislación se promovió la forestación en consonancia con una estrategia forestal internacional en la que la deslocalización es parte de la actividad productiva.

#### **4.2.3. Reforma Constitucional de 1996**

En el año 1996 se aprueba una Reforma Constitucional (plebiscitada el 10 de diciembre de 1996) que incluyó, por primera vez, un artículo relacionado directamente con el tema medioambiental. Concederle esta categoría significó un avance. El artículo 47 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay establecía:

La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.

El Poder Ejecutivo presentó públicamente el 5 de abril de 1998 el proyecto de ley mediante el cual se pretendía reglamentar lo establecido en el artículo de la Constitución recientemente incorporado. Sin embargo, el proyecto ingresó al Parlamento recién en agosto de 1999 y teniendo en cuenta que el período legislativo estaba por terminar, no llegó a aprobarse.

#### **4.2.4. Áreas Protegidas**

El 22 de febrero de 2000 fue aprobada la ley de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las

políticas y planes nacionales de protección ambiental (Ley N°17.234).<sup>89</sup> Si bien Uruguay ya contaba con determinadas áreas protegidas a nivel local, lo que se estaba buscando era dejar de lado esos conjuntos aislados para crear un sistema. El mismo tendría como objetivos específicos la conservación de la biodiversidad, evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, proteger sitios históricos y arqueológicos y promover la educación ambiental, entre otros tantos.

En el proyecto, presentado cinco años antes de su aprobación, se introdujeron cuatro categorías con objetivos de manejo. El debate que prolongó su sanción no se centró en temas netamente ambientales sino en dos temas de corte político-administrativo: por un lado, la potestad que se da al Poder Ejecutivo para ampliar las áreas y a los Gobiernos Departamentales la de declarar áreas de conservación o reserva, las cuales posteriormente podrían llegar a formar parte del SNAP.

Por otro lado, se habilita la posibilidad de que el Estado pueda expropiar áreas que cuenten con las condiciones establecidas en la ley para las cuales los titulares no presenten consentimiento de incorporación de estas al sistema. Las responsabilidades y competencias respecto al SNAP se otorgaron al MVOTMA, pero sin excluir la participación de otros organismos, principalmente la Dirección de Recursos Naturales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Las discusiones en torno a los temas ambientales son esencialmente políticas; el rol de los técnicos queda relegado a la elaboración de los proyectos, y no se le otorga a los mismos un espacio en el ámbito de discusión. La sociedad civil organizada, por su parte, sigue sin ser un actor político de peso, teniendo muy poca visibilidad y capacidad de presión.

#### **4.2.5. Ley de protección del medio ambiente**

El artículo 47, incorporado recientemente en la Constitución de la República, declara al Medio Ambiente de interés general y establece que la protección del mismo y la sanción en caso de daños serían reglamentadas por ley; esta es la Ley General de protección del Medio Ambiente promulgada el 28 de noviembre de 2000 (Ley N°17.283).<sup>90</sup>

89. Ley N°17.234 - Creación y Gestión de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7769610.htm>.

90. Ley N°17.283 - Ley de Protección del Medio Ambiente, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17283-2000/12>.



A grandes rasgos, pretende ser una normativa marco que declara el interés general por el ambiente, su protección, la conservación de la diversidad biológica, la prevención y mitigación de impactos ambientales negativos; y la cooperación ambiental regional e internacional. La misma define lo que se consideraría desde ese momento en adelante como desarrollo sostenible acorde a las recomendaciones internacionales.

Establece los derechos y deberes de los ciudadanos en cuanto a la preservación y protección del ambiente. Contiene definiciones de Uruguay como un “País Natural”, desde una perspectiva económica, cultural, social y de desarrollo sostenible; define que es el Poder Ejecutivo a través del MVOTMA el encargado de coordinar la gestión ambiental y de realizar anualmente un Informe Ambiental. Presenta un espacio para disposiciones especiales que tienen que ver con la capa de ozono, cambio climático, sustancias químicas, residuos y bioseguridad.

Si bien esta ley se presenta tres años después de la inclusión del artículo en la Constitución que le da origen, su discusión en el parlamento es breve, y se focalizó en dos temas: el acceso a la información y aspectos referentes al Informe Ambiental Anual. Sin embargo, existen dos aspectos que llaman la atención. Uno tiene que ver con la ausencia de una discusión profunda sobre los contenidos de la ley, y el otro con la fuerte oposición de algunos legisladores a que la sociedad civil pudiera acceder a determinada información ambiental.

#### **4.2.6. Reforma de la Constitución de 2004 - Reforma del Agua**

Junto a las elecciones nacionales de octubre de 2004 se plebiscitó una nueva la reforma constitucional conocida como “Reforma del Agua” que obtuvo el 65% de los votos. La misma estableció que el agua era un derecho humano fundamental y que el Estado sería el que se encargaría exclusivamente de la gestión y administración del agua potable y el saneamiento.

Estos cambios se hicieron sobre el artículo 47 al que se agregaron otros incisos, lo que trajo aparejada la necesidad de sancionar nuevas leyes para poder reglamentar lo que se estaba estableciendo en la Constitución. Los incisos que se agregaron hacían referencia a que la política nacional en materia de agua tendría que estar basada en el ordenamiento del territorio, la conservación y protección del ambiente, la gestión sustentable de los

recursos, y la participación de la sociedad civil en varias fases de la política, entre otros aspectos.

#### **4.2.7. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**

La Ley N°18.308<sup>91</sup> de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible fue promulgada el 18 de junio de 2008. El proyecto de ley entró al Parlamento en junio de 2006 y la ley fue sancionada dos años después. El mensaje del Poder Ejecutivo que lo acompañó destacó los aspectos que lo convertían en un proyecto importante atendiendo a la relevancia de legislar en la materia y la necesidad de democratizar el tema.

La ley fue presentada como una normativa marco, que venía a regular en forma general el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, cumpliendo con lo establecido en la ley 16.112 que creó el MVOTMA. Se debe tener en cuenta que Estado se encontraba en una situación de omisión respecto a este tema, ya que en la última Reforma Constitucional se habían incluido aspectos referidos al ordenamiento territorial y al desarrollo sostenible, los cuales a esa fecha aún no se encontraban legislados.

Este proyecto de ley fue cuestionado en contenido, por ejemplo en lo referente a la expropiación, y en forma, por desprolijidad legislativa, y culminó siendo la primera ley ambiental que se aprobó sin el consenso de todos los partidos políticos (Valla, 2016).

Un aspecto puntual a resaltar es que en esta norma, en su artículo 79, se hace mención por primera vez a la creación de una IDE dentro del Estado (“Cométese al Poder Ejecutivo la estructuración de un sistema nacional de infraestructura de datos espaciales e información geográfica y literal asociada, como servicio público, para obtener, disponer y difundir información sobre la situación física del territorio, el paisaje, el patrimonio natural, riesgos y aptitudes, modos de asentamiento, vivienda, grados de ocupación, distribución espacial de actividades, afectaciones y cualesquiera otras circunstancias de interés con cobertura en el territorio nacional y su mar territorial, mediante la coordinación de las actuaciones de todas las entidades públicas con competencia o capacidad al respecto”).

91. Ley N°18.308 - Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008/65>.

#### **4.2.8. Bioseguridad de vegetales genéticamente modificados**

El 21 de julio de 2008 es promulgado el Decreto de Bioseguridad Vegetales Genéticamente Modificados (Nº353/008).<sup>92</sup> Uno de los objetivos de este decreto es evaluar y gestionar el riesgo de la aplicación de los cultivos sobre el ambiente. Mediante el mismo también se creó el Gabinete Nacional de Bioseguridad que se encontraba integrado por muchos organismos, entre ellos el MVOTMA.

Además, creó otras estructuras que se encargarían de evaluar el riesgo de la bioseguridad, las que estaban integradas también por diversos organismos, no solo políticos sino también técnicos. Lo que finalmente sucedió fue que estas estructuras creadas no contaron con la participación que estaba prevista en el Decreto y las decisiones en torno a estos temas fueron más políticas que técnicas.

En el año 2008 Uruguay contaba con más de 500.000 hectáreas dedicadas a la producción de soja, lo que para algunos significaba una gran oportunidad comercial, mientras que otros se veían alarmados por cómo este cultivo afectaba el suelo; para el año agrícola 2014/2015 se llegó un máximo de 1.334 miles de hectáreas de soja (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, 2018).

#### **4.2.9. Política Nacional de Aguas**

Dando cumplimiento al segundo inciso del artículo 47 de la Constitución de la República, se establece la Ley de Política Nacional de Aguas de 2009 (Ley Nº18.610).<sup>93</sup> Esta comprende la gestión de los recursos hídricos así como los servicios y usos vinculados al agua, siendo que corresponde al MVOTMA proponer al Poder Ejecutivo la Política Nacional de Aguas.

El Plan Nacional de Aguas es el instrumento técnico político que se elabora para la planificación y gestión de las aguas considerando los diversos usos del recurso. Fue aprobado por decreto del Poder Ejecutivo 205/017<sup>94</sup> el 31 de julio de 2017. El plan se ordena en torno a tres grandes objetivos: el

92. Decreto Nº353/008 - Bioseguridad. Vegetales Genéticamente Modificados, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/353-2008>.

93. Ley Nº18.610 - Política Nacional de Aguas. Principios Rectores, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18610-2009/26>.

94. Decreto Nº205/017 - Aprobación Plan Nacional de Aguas, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/205-2017>.

agua para un desarrollo sostenible, el acceso al agua y el saneamiento como derecho humano, y la gestión del riesgo de inundaciones y sequías. Contiene un diagnóstico completo de la situación de los recursos hídricos, posibles escenarios a futuro, identificación de los aspectos críticos y líneas de acción que orientan 10 programas y 30 proyectos.

Otra figura nueva dentro de la administración pública uruguaya son las Comisiones de cuenca y de acuíferos; estos son ámbitos tripartitos, integrados por representantes del gobierno, los usuarios del agua y la sociedad civil. Son asesoras de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y tienen como objetivo dar sustentabilidad a la gestión de los recursos naturales en cada cuenca y administrar los potenciales conflictos por su uso. El proceso de formación, integración y competencias se encuentra regulado por el Decreto N°258/013<sup>95</sup> del 21 de agosto de 2013. En la actualidad existen 11 Comisiones de Cuenca en funcionamiento.

#### **4.2.10. Cambio climático**

A partir del año 2009 se hace explícita la inclusión de la temática del Cambio Climático en las políticas públicas, con la promulgación del Decreto N°238/009<sup>96</sup> de Creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad. Su objetivo es coordinar y planificar las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático. Dicho sistema está a cargo del MVOTMA. Poco después y a través del Decreto N°79/010<sup>97</sup> se incluye al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el Sistema.

La Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) es un instrumento que ofrece el marco estratégico de largo plazo, para guiar las transformaciones que Uruguay viene transitando para hacer frente a los desafíos del cambio climático y la variabilidad.

95. Decreto N°258/013 - Creación de Comisiones de Cuenca o Acuíferos como Órganos Asesores de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/258-2013/12>.

96. Decreto N°238/009 - Creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/238-2009>.

97. Decreto N°79/010 - Grupo de Coordinación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad. Inclusión al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/79-2010/2>.

Pretende además, atender las obligaciones internacionales asumidas con la ratificación del Acuerdo de París. Fue elaborada de forma participativa entre febrero y agosto de 2016, y aprobada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo 310/017.<sup>98</sup>

Expresa la necesidad de profundizar en todo el territorio nacional las acciones en materia de adaptación y mitigación del cambio climático en el marco de las diversas políticas nacionales de carácter económico, social y ambiental vinculadas a la temática y de las obligaciones contraídas por la República al respecto en tratados internacionales en la materia ratificados por el país.

Asume que el cambio climático es el mayor desafío ambiental que enfrenta la humanidad para su supervivencia y para el desarrollo sostenible de las comunidades, tanto a nivel global, como nacional y local.

#### **4.2.11. Información Ambiental**

El 18 de octubre de 2013 es promulgada la Ley N°19.147<sup>99</sup> por la cual se crea el Observatorio Ambiental Nacional (OAN), en el ámbito de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del MVOTMA. El cometido de esta ley es la centralización y actualización de la información nacional del estado del ambiente. Indica proceder a la más amplia difusión de la información recopilada, a través de un Sistema de Información como herramienta de comunicación y especialmente por intermedio de la página web oficial del MVOTMA. El 5 de junio de 2017, el OAN se publica en línea (<https://www.dinama.gub.uy/oan/>).

#### **4.2.12. Actividad Minera de Gran Porte**

En un período signado por la discusión referente a la propuesta de un proyecto para la extracción de hierro y la exportación de concentrado con 68% hierro, el 11 de septiembre de 2013 se promulga la Ley N°19.126<sup>100</sup> Actividad Minera de Gran Porte. En ella se afirma que este tipo de actividad minera es de utilidad pública y genera procesos de desarrollo sostenible del

98. Decreto N°310/017 - Política Nacional de Cambio Climático y de la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/310-2017>.

99. Ley N°19.147 - Observatorio Ambiental Nacional, <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3461171.htm>.

100. Ley N°19.126 - Regulación de la Actividad Minera de Gran Porte <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4523708.htm>.

país si respeta las reglas y garantías rigurosas de gestión ambiental durante todo su proceso, incluyendo el cierre y el post cierre de minas.

En su texto se hace explícito el concepto de desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de atender las suyas propias.

Afirma que las prácticas mineras sostenibles, además de sustentarse en los pilares clásicos de crecimiento económico, alta calidad ambiental y equidad social, deben basarse en la seguridad y en la eficiencia y eficacia en el manejo y extracción de recursos naturales no renovables y en el ordenamiento territorial.

#### **4.2.13. Sistema Nacional Ambiental**

Más adelante, buscando dar una visión más estratégica al tema ambiental, se creó el Sistema Nacional Ambiental (SNA), según Decreto N°172/016,<sup>101</sup> promulgado en junio de 2016 con órbita de funcionamiento en Presidencia de la República. En dicho decreto se menciona que el sistema estará encabezado por el Presidente de la República y cuyo cometido será fortalecer, articular y coordinar las políticas públicas de Uruguay para proteger los bienes y servicios que brindan los ecosistemas.

Esta nueva institucionalidad incluirá a la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, aprobada en diciembre. Entre los cometidos del SNA se encuentra el diseño de políticas públicas que protejan los bienes y servicios que brindan los ecosistemas, promuevan la conservación y el uso racional de las aguas y den respuestas incrementando la adaptación al cambio climático.

Asimismo, este decreto crea el “Gabinete Nacional Ambiental”, que tendrá por cometido proponer al Poder Ejecutivo una política ambiental integrada y equitativa del Estado para un desarrollo nacional sostenible y territorialmente equilibrado. Uno de los cometidos de este grupo de organismos es aprobar un Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de carácter estratégico que guíe y articule las visiones y líneas de acción de los distintos actores claves de ámbito nacional, departamental y municipal.

101. Decreto N°172/016 - Creación del Sistema Nacional Ambiental y Reglamentación del Art. 33 de la Ley 19.355 relativo a la creación de la “Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio climático”, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/172-2016>.

#### **4.2.14. Plan Ambiental Nacional para un Desarrollo Sostenible**

El Plan Ambiental Nacional para un Desarrollo Sostenible recibió la aprobación del Gabinete Ambiental el 20 de diciembre de 2018, luego de ser discutido en diversos ámbitos. Dentro de este Plan, el objetivo 3.2., Generar e incorporar información y conocimiento para la gestión ambiental, menciona lo siguiente:

El acceso a información de calidad sobre el estado del ambiente y los procesos que lo afectan es necesario para la toma de decisiones y la participación efectiva en todos los sectores de la sociedad y a todos los niveles, además de constituir un derecho fundamental de las personas. El Plan avanzará en la integración, gobernanza, disponibilidad y transparencia de la información.

Adaptarse a los cambios ambientales y reducir el riesgo ambiental en contextos de incertidumbre requiere nuevas tecnologías y marcos de abordaje de los problemas. Se debe considerar la resiliencia de los sistemas socioecológicos, modelos de manejo adaptativo basados en la evaluación de políticas y formas efectivas de incorporar ciencia, tecnología y conocimiento local en la gestión ambiental. El Plan potenciará las iniciativas ciudadanas y del sector privado y la innovación en sus diferentes formas.

#### **4.2.15. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero**

En el 2019 aparece un nuevo instrumento de política pública para el cuidado y la gestión planificada de las costas que fue aprobada por el Parlamento en el día 3 de julio como complementaria del conjunto de leyes vigentes que intervienen sobre la costa, en especial, la Ley N°18.308, de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, y la ley N°16.466, de evaluación de impacto ambiental y su reglamentación, y el Código de Aguas.

La Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata supone un salto cualitativo en la protección de las costas uruguayas, estimulando la coordinación y cooperación público-privada para promover un modelo de desarrollo costero sostenible, democrático y participativo. La Ley también determina la accesibilidad y uso público de las playas y costas, legislando sobre esta característica tan valorada por todos, que es parte de nuestra identidad nacional, las playas y su acceso es libre para todos por igual.

Atendiendo a una situación de disminución en la calidad de algunos cursos y espejos de agua de importancia nacional, han aparecido planes de acción para preservar la calidad de algunas cuencas que se traducen en normativas a nivel ministerial. Actualmente existen dos planes de acción: el de la cuenca del río Santa Lucía, que es donde se localiza la fuente que provee de agua potable a Montevideo y parte del área metropolitana, y para la laguna del Sauce, que provee de agua potable a las ciudades de Maldonado y Punta del Este. En tanto actualmente se están implementando mejoras para las medidas de acción para la primera mencionada y para la cuenca del río Negro, de superficie importante y que ocupa el centro del país.

Focalizándose sucintamente en el Plan de Acción para la Protección del Agua en la Cuenca del Santa Lucía, se observa que comprende 11 medidas acompañadas de resoluciones ministeriales y declaraciones, algunas de ellas involucrando definiciones que se apoyan en la información geográfica; un ejemplo es la medida 8 que resuelve “instaurar una zona de amortiguación o buffer en la cuenca hidrográfica declarada sin laboreo de la tierra y uso de agroquímicos (para la conservación y restitución del monte ribereño como forma de restablecer la condición hidromorfológica del río)”.

## **Bibliografía**

- Cabrero, *Gerencia Pública*, Ed. Porrúa-CIDE, 1999.
- Cánovas González, Daimar, *Estudio sobre Derecho del Ambiente*, Editorial Vadell, Valencia, 2011.
- CEPAL, Instrumentos económicos para la regulación de la contaminación del agua (versión preliminar), 2000. Documento de Trabajo, Dist. Int, LC./IN 137.
- Espinoza Hernández, R., “Despropósitos normativos y estrategias jurídicas para la reivindicación colectiva de derechos”, en A. Barrera Marín, L. Enríquez Valencia y R. Espinoza Hernández (coordinadores), *Economía política de la devastación ambiental y conflictos socioambientales en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- Estrategia Ambiental Nacional del Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente al respecto: <http://repositorio.geotech.cu/jspui/bitstream/1234/2727/1/estrategia%20ambiental%20nacional%202016-2020.pdf>



- Ferreira de Carvalho, Edson, “La contribución del derecho humano internacional a la protección ambiental: integrar para mejor cuidar la tierra y la humanidad”, en *American University International Law Review*, número 1, 2008.
- Jordano Fraga, Jesús, “La Administración en el Estado Ambiental de Derecho”, en *Revista de la Administración Pública*, Número 73, mayo-agosto, Madrid, 2001.
- McCormack Bécquer, Maritza de la Caridad (coordinadora), *Temas de Derecho Agrario cubano*, 1ra. edición, Editorial Félix Varela, La Habana, 2007, pp. 506-540.
- Myres Gallardo, Alfonso *et al.*, *Democracia, Constitución y Derechos Humanos*, Ratio Legis, Salamanca, 2016.
- Nonna, Silvia, *Derecho Ambiental en América Latina*. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, 1996.
- *Normativa Ambiental en la Ciudad de Buenos Aires*, Eudeba, Buenos Aires, 2012.
- “Just Side. Justicia, sostenibilidad y territorio. Sistemas de infraestructuras de datos espaciales”, en *Pensar en Derecho*, Número 12, año 5, Eudeba, Buenos Aires, 2018.
- Peces Barba, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales: Teoría de los Fundamentales*, Editorial Guadiana, Madrid, 1973.
- Pérez Sola, Nelson, “El derecho-deber de Protección del Medio Ambiente”, en *Revista de Derecho Político*, Número 100, septiembre-diciembre, UNED, Jaén, 2017.
- Rubio Llorente, Francisco, “Los deberes constitucionales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Número 62, Madrid, 2001.
- Troconis Parilli, Nelson, *Tutela Ambiental - Revisión del paradigma ético jurídico sobre el ambiente*, 1ra edición, Ediciones Paredes, Caracas, 2005.
- Valla, M., *Evolución de la institucionalidad ambiental en el Uruguay 1990-2015*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, 2016.
- Viamonte Guibeaux, Eulalia *et al.*, *Derecho Ambiental Cubano*, Editorial Félix Varela. Habana, 2007.
- Yarza Simón, Fernando, *Medio Ambiente y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.