

## Humedales.

### Conservación y uso racional. Análisis constitucional y sustentabilidad aplicada<sup>1</sup>

Por Carlos A. Luisoni

Sabido es que el derecho –en general– es un instrumento destinado a regular conductas humanas, de modo de permitir el desarrollo de la vida en relación. Cada una de las normas que integran el ordenamiento jurídico tiene una razón de ser, su surgimiento se remonta a la verificación de un “problema” en la realidad social. De ahí que a los fines de alcanzar una adecuada gestión de dicho conflicto, la norma habrá de sufrir cambios progresivos.

En este sentido, vale recordar que la toma de conciencia con respecto a las diversas problemáticas ambientales resulta ser un fenómeno reciente. Menos de un siglo ha pasado desde el surgimiento de las grandes conferencias internacionales que fueron dando forma al actual derecho ambiental, y apenas poco más de dos décadas de antigüedad tiene su consagración constitucional en nuestro país.

Esta conocida introducción sirve para explicar por qué los conceptos vagos e imprecisos abundan en esta materia, por qué las interpretaciones de los mismos son de lo más variadas, y por qué –que es lo peor de todo– se advierte una generalizada falta de conocimiento especializada en la gran mayoría<sup>1</sup> de los operadores jurídicos.

Por ello, lo que se pretende con este esbozo es brindar una breve –pero concisa– explicación acerca de ciertas cuestiones establecidas en el artículo 41 de la Constitución Nacional. Concretamente, intentaré vislumbrar la noción de ciertos conceptos y determinar su alcance, en tanto será sobre dicha base que trabajaremos a la hora de intentar un reclamo legal a los fines del cuidado del ambiente. En estas cuestiones complejas, si a los escollos citados en el párrafo que precede, sumamos la carencia de precisión, el éxito de cualquier reclamo correrá serio peligro, puesto que si requerimos en forma equívoca, el resultado obtenido –aunque sea concordante con lo solicitado– no resultará satisfactorio.

Así, comenzaremos por decir que el citado artículo 41, luego de consagrar el derecho “a un ambiente sano”, introduce la exigencia de la sustentabilidad, al decir que *debe ser “equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”*<sup>2</sup>. Entonces, este será el parámetro a tener en cuenta al momento de abocarnos al estudio y tratamiento de cualquier actividad o empresa que pueda tener repercusión sobre el ambiente.

Siguiendo esta línea de pensamiento, la regla de la sustentabilidad también habremos de considerarla cuando debamos analizar las previsiones del segundo párrafo del artículo en comentario. El mismo reza: “*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*”. Y es aquí donde la noción de “sustentabilidad aplicada” reviste un interés particular. Ello, porque lo que muchos no saben, es que el concepto de sustentabilidad no es estático, sino dinámico<sup>3</sup>. Por ende, deberá adaptarse según las circunstancias, y será distinto su alcance según se trate de “*utilización racional*” o de “*preservación*”.

Preservar importa un nivel de protección superior, conllevando una magna limitación de los derechos que pueden ejercerse respecto de su objetivo. Por ello se ha dicho que la preservación constituye la introducción del principio conservacionista, debiendo las autoridades llevar adelante acciones a efectos de impedir la intervención de la mano del hombre (vgr. mediante el sistema de áreas protegidas). En este sentido, vemos que la sustentabilidad se aplicará de modo más estricto. Mientras que en materia de

<sup>1</sup> Resumen de la ponencia presentada en la “9° Fiesta de los Humedales”, Villa del Mar (Coronel Rosales), 18 de Febrero de 2017.

<sup>2</sup> En este sentido ha sido definido en el Informe Brundtland (ONU, 1987), como “*aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”.

<sup>3</sup> Esain, José Alberto y García Minella, Gabriela, “*Derecho Ambiental en la Provincia de Buenos Aires*”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013.

---

“*utilización racional*” la regla es la prevención (por caso, una administración sostenible de los recursos naturales), cuando hablamos de “*preservación*” lo que rige es la prohibición.

Justamente, esta diferenciación también es receptada en la Convención Ramsar cuando obliga a las partes contratantes a “*elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio*” (art. 3 inc. 1). Allí puede verse claramente que aunque todos los humedales revisten importancia, este calificativo no reviste la misma entidad en todos los casos, dado que algunos poseen un valor mucho más significativo (en la Convención, los incluidos en “la lista”). Consecuentemente, respecto de algunos humedales habremos de considerar la “sustentabilidad aplicada” a la utilización racional, y en otros casos a la conservación (preservación).

Ahora bien, ¿cuál es el modo de hacer efectiva la preservación que la Constitución y la Convención mandan? Ya citamos como ejemplo de las áreas protegidas, pero ¿es indispensable seguir el arduo trámite legislativo que este sistema conlleva? ¿Existe otra posibilidad?

La respuesta es afirmativa. El tercer párrafo del mencionado artículo 41 de la Constitución Nacional incorpora la novedosa técnica legislativa de leyes de presupuestos mínimos. Allí se explica que “*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales*”<sup>4</sup>. De hecho, la Ley General del Ambiente, en su artículo 6, especifica que estas normas deben prever las condiciones necesarias para “*asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable*”.

Hoy en día, aún nos encontramos a la espera de la sanción de una ley de presupuestos mínimos de protección de los humedales. El proyecto legislativo que por estos tiempos está en boga<sup>5</sup>, recoge la diferenciación explicada párrafos antes, pues categoriza los humedales en distintas escalas (*Área de Preservación; Área de gestión de Recursos, y; Área de usos múltiples*). Es por ello que un instrumento legal de tal entidad contribuiría en gran medida al logro de la sustentabilidad aplicada a los humedales. Esto, puesto que a la hora de iniciar una batalla legal en procura de la protección de un humedal, contar con una norma específica resultará mucho más eficaz que litigar sobre la base de la genérica protección ambiental, constituida por el citado artículo 41, la Ley General del Ambiente, y legislación dictada en su consecuencia.

---

<sup>4</sup> Vale recordar que conforme preceptúa el artículo 124 del texto constitucional, “*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”, por lo que las leyes de presupuestos mínimos podrán regular lo atinente a la protección ambiental, más no lo referente a la administración del recurso natural.

<sup>5</sup> Senado de la Nación, Expedientes S-4245/15-PL - S-4279/15-PL.