

CONTAMINACION DE LAS AGUAS - CUESTIONES LEGALES RELACIONADAS (*)

La contaminación de las aguas constituye una de las facetas más notorias de la agresión que el hombre inflige al medio ambiente. La descripción del sistema legal imperante en nuestro país tendiente a su protección, así como la búsqueda de las mejores soluciones que lleven a su perfeccionamiento, constituyen la preocupación del autor de este trabajo.

La contaminación de las aguas reconoce dos grandes orígenes:

- 1.- A partir de los buques, y
- 2.- A partir de fuentes terrestres.

Desde el punto de vista legal, cada uno de estos modos de afectación de las aguas recibió un distinto tratamiento en nuestro país, lo que resulta ser el objeto de nuestro análisis.

1.- La contaminación proveniente de buques

Los incisos 9 y 12 del artículo 67 de la Constitución Nacional, atribuyen al Congreso la facultad de legislar en materia de navegación y comercio marítimo, entre otros temas. De allí que, constituyendo la contaminación proveniente de buques un tema asociado al fenómeno navegatorio, la facultad mencionada también la comprende.

Esta circunstancia permitió sancionar, en el año 1980, una legislación uniforme y aplicable a todas las aguas navegables de la Nación, que de hecho caen bajo la jurisdicción federal. Tal ha sido la Ley Nacional Nº 22.190. Además, permitió también encomendar el cumplimiento de la ley, por lo menos en los aspectos más relevantes, a una autoridad única, con competencia federal y técnicamente dotada para afrontar dicho cometido: La Prefectura Naval Argentina.

2.- La contaminación proveniente de fuentes terrestres

Los artículos 104 y 107 de la Constitución Nacional hacen mención a las atribuciones no delegadas por las provincias en la Nación.

Desde el punto de vista de nuestra organización federal, ésta constituye la regla general. Es decir que aquellas potestades normativas que posee el Congreso y que influyen, modifican o restringen el poder legisferante de las provincias, son de carácter excepcional y debe entenderse que fueron cedidas por las mismas al tiempo de producirse la organización nacional.

De modo que aquellos ítems no mencionados, expresa o implícitamente en el aludido artículo 67 de nuestra Carta Magna,

(*) Autor: M.E. Roitbarg (PNA)

siguen permaneciendo en la órbita de competencia de los estados provinciales. El resultado de ello fue que algunas de nuestras provincias se han dado excelentes leyes en la materia; otras han sancionado normas menos perfeccionadas y, por último, algunas no poseen una legislación como sería deseable, sino disposiciones sueltas, a menudo en la esfera municipal exclusivamente y que atienden aspectos parciales de la higiene y la salud públicas.

Análisis de las diferencias expuestas

Ahora bien, ¿A qué podemos atribuir el distinto tratamiento que reciben en nuestro país estos dos tipos de fenómenos? ¿Será éste un problema local o se observa también en otros países? ¿Será la contaminación que provocan los buques más importante que la que proviene de fuentes terrestres, de modo de captar prioritariamente la atención del gobierno central? Trataremos de responder a estos interrogantes.

Veamos de atender primero la pregunta relativa a la importancia. Si tomamos el parámetro de los caudales, evidentemente la contaminación proveniente de fuentes terrestres ocupa el primer lugar, ya que alcanza, a nivel mundial, el 97% de los contaminantes descargados en ríos y mares.

No obstante, en ese 3% con que los buques contribuyen a la contaminación total, debemos ubicar a los accidentes de magnitud que involucran a buques petroleros. Fueron dichos accidentes, con la consiguiente liberación al medio acuático de grandes cantidades de hidrocarburos, los que marcaron señalados avances, tanto en lo técnico como en lo jurídico, en el transporte de hidrocarburos por buques.

Los ingentes daños puntuales que produjeran accidentes como los que involucraron al AMOCO CADIZ, TORREY CANYON y, en épocas más recientes, al EXXON VALDEZ, impactaron negativamente a la opinión pública y presionaron a la industria del petróleo y a las autoridades de cada país a fin de buscar soluciones para hacer más seguro este tipo de tráfico y menos contaminantes sus operaciones rutinarias.

Si unimos a todo esto la circunstancia que el derecho de la navegación por agua es, quizá, la manifestación más antigua del derecho internacional y que la Organización de la Naciones Unidas posee una rama, la Organización Marítima Internacional, que desde hace años se dedica al progreso técnico y jurídico de la seguridad de la navegación y la protección del medio ambiente marino, podemos comprobar que los interrogantes que planteábamos van obteniendo sus correspondientes respuestas.

De la actividad de la OMI fueron naciendo convenios internacionales de amplia repercusión en el ámbito marítimo mundial. Tales el Convenio Internacional para Prevenir la

Contaminación por Hidrocarburos, conocido como OILPOL/54, el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 73/78) y, luego del EXXON VALDEZ, el Convenio Internacional de Cooperación, Preparación y Lucha Contra la Contaminación por Hidrocarburos (OPRC).

No ha ocurrido lo mismo con la contaminación de origen terrestre. Por empezar, aunque este tipo de contaminación se produce en una proporción mucho mayor que la recién examinada, se manifiesta en forma gradual y sin la espectacularidad de los accidentes petroleros, por lo que difícilmente accede a los titulares de los periódicos.

Si bien el tema cae en el ámbito de competencia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), parece que este organismo no ha tenido el éxito que puede exhibir la OMI en su gestión.

Soluciones a Nivel Nacional

De todo lo expuesto, se desprende que la contaminación proveniente de buques está bien atendida, tanto técnica como jurídicamente.

En cambio, aquélla que obedece a efluentes de origen terrestre sólo evidencia desorden en el concierto nacional.

Actualmente existen varias iniciativas legislativas tendientes a la instauración de una ley general de protección del medio ambiente o de un código ambiental a nivel nacional.

Dejando de lado problemas técnicos de indudable importancia, tales como el establecimiento de criterios de calidad de aguas, consideración de parámetros por cuencas hidrográficas, definición ajustada de impacto ambiental por carga másica de contaminantes, etc., y que, en un concepto moderno, deben ser solucionados previamente y debidamente captados luego por la normativa a dictarse, aún son varios los problemas legales a resolver.

Como cuestión de orden general, tenemos la ubicación del tema en la órbita de competencia provincial, como ya lo hemos expresado. Esto podría solucionarse en una próxima reforma constitucional que, de cualquier modo, no podría ignorar el tema de la protección ambiental, vista la importancia que ha adquirido a nivel mundial (Agenda 21 - ECO 92). De no ser así, ello interesaría al Consejo Federal Ambiental, que debería lograr el consenso necesario para que una ley sancionada por el Congreso, previamente impulsada por acuerdo dentro del Consejo, fuera ratificada por las respectivas legislaturas provinciales (Sistema de convenio abierto).

Los inconvenientes de índole particular son variados y el ignorarlos, en opinión del suscripto, conduciría al fracaso del sistema que se diseñe. En primer lugar, la agresión contra el

medio ambiente tiene dos aspectos igualmente importantes:

- a) La consideración de la conducta antijurídica y su sanción y
- b) La restauración del ambiente dañado.

El primer aspecto debe necesariamente ser atendido por un buen sistema contravencional, que debe regir para la punición de la mayoría de las conductas no queridas por la ley. Este sistema debe estar bien diseñado, incluyendo los principios generales de fondo y de forma que lo rijan. Es necesario que sea complementado con la adopción de ciertas y determinadas figuras penales que completen la normativa de nuestro atrasado Código Penal en este sentido. Por otra parte, la autoridad de aplicación debe estar técnicamente capacitada para investigar los ilícitos y quienes juzquen las infracciones deben exhibir buena preparación para ello (¿Tribunales Ambientales?).

La restauración del ambiente dañado merece una consideración especial. Algunos autores sostienen que la agresión al medio ambiente afecta a los denominados en doctrina "derechos difusos". Estos serían aquellos derechos de los que disfruta genéricamente la sociedad, pero que no pueden ser reclamados individualmente para su tutela. De hecho, no están legislados. Planteado de este modo, el problema pareciera insoluble, por lo menos, en el desarrollo actual de nuestro derecho. No obstante, esto tiene solución, como la Ley 22.190 lo ha demostrado.

La clave radica en establecer la responsabilidad objetiva de quien agrede el medio ambiente y su deber de abonar los gastos de restauración del mismo en que hubiere incurrido la autoridad pública (quien debe ser designada por la ley para afectar los trabajos de restauración). El sistema se completa con la implantación de fianzas obligatorias asegurativas del cobro y con un procedimiento de percepción de las sumas dinerarias similar a la ejecución por la vía de apremio.

La protección del medio ambiente se ha erigido en tema obligado de toda gestión de gobierno en los últimos años.

Una correcta toma de decisiones en el plano legal y reglamentario constituye un soporte necesario de tales iniciativas, que se traduce en ahorro de tiempo y esfuerzos en procura del bienestar común.



MARIO EDUARDO ROITBARG
SUBPREFECTO ABOGADO
JEFE DIVISION ASUNTOS LEGALES