

# LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL Y LA INDUSTRIALIZACIÓN

*Nicolás Santo*

## INTRODUCCIÓN

“...El rasgo más novedoso del Derecho Ambiental es el cambio de sujeto. Los ordenamientos contemporáneos giran en torno al individuo físico, titular de derechos, al que se garantiza constitucionalmente el disfrute de los inherentes a su condición de persona socialmente contratante. Pero los protagonistas del Derecho Ambiental aún no han nacido y puede ser que no tengan probabilidad de hacerlo nunca si alteramos sustancialmente la biosfera...”

RAMÓN MARTÍN MATEO<sup>1</sup>

Entrado el Siglo XXI, la era de la globalización se encuentra en pleno apogeo. El mundo desarrollado se consolida, la tecnología avanza a un ritmo vertiginoso y las economías de los grandes países en vías de desarrollo, como China o India, continúan creciendo a un paso arrollador. Esto último, encuentra una de sus causas en el colosal aumento de la producción industrial de estos estados. En la misma línea, es claro que todas estas circunstancias, acarrearán importantes consecuencias que se ven reflejadas en diversas áreas de la actividad humana. Y el Medio Ambiente no es la excepción a esta regla. Por el contrario, son cada vez más frecuentes los desastres naturales o los accidentes provocados por no haberse tomado las medidas adecuadas en el momento adecuado. El resultado: surgimiento de voces que comienzan a cuestionarse hasta dónde y hasta cuándo resistirá el planeta los constantes embates que recibe.

Dentro de ese contexto mundial, nuestro país, paulatinamente ha comenzado a posicionarse como un polo de desarrollo celulósico-forestal regional, circunstancia ésta, que traerá consigo una cantidad inconmensurable de cambios de la más diversa índole. Cambios que ya pueden observarse, a través de diferentes hechos que los revelan. El litigio en la Corte Internacional de Justicia de La Haya entre Uruguay y Argentina, la instalación en nuestro territorio de enormes compañías madereras, el crecimiento del sector transporte o el aumento del Producto Bruto Interno del país, son algunas pruebas de ello.

Con estas realidades como marco, la tarea del jurista no se limitará al estudio de los remedios previstos por el Derecho Positivo para los posibles conflictos que se puedan suscitar, sino que también consistirá en proponer soluciones innovadoras para ellos. En los últimos años, hemos asistido a un proceso de robustecimiento y vigorización del Derecho del Medio Ambiente, situación que encuentra su explicación en las necesidades surgidas de la vida práctica. Y nuestro país no es ajeno a ello.

El propósito de este trabajo no es llover sobre mojado. No es analizar el concepto de desarrollo sostenible desde una óptica puramente teórica, sino que, por el contrario, consiste en determinar cómo puede aplicarse este principio a la coyuntura económico-jurídica actual del Uruguay. Sin embargo, nuestro régimen legal no puede ser considerado aisladamente, por lo que intentaremos proyectarlo a la luz de las más recientes normas dictadas en el marco del proceso de integración del que formamos parte: el MERCOSUR. Y avanzando aún un paso más, el análisis transitará también por novedosas disposiciones dictadas por la Comunidad Europea, para determinar la viabilidad de una eventual aplicación de las soluciones por ellas instauradas, en nuestro ordenamiento jurídico.

Aunque pueda parecer innecesario recordarlo, la protección del medio ambiente, la prevención de riesgos y la tutela jurídica de los recursos naturales, nos involucran a todos. Y nuestra tarea como actuales estudiantes de

<sup>1</sup> Martín Mateo, Ramón, “La Revolución Ambiental Pendiente”, Universidad de Alicante, 1º Edición Online, 1999, Pág. 19

Derecho y futuros operadores jurídicos, consiste en contribuir al perfeccionamiento de los mecanismos actuales de ecoauditoría y ecogestión, sin dejar de contemplar las necesidades económicas de nuestros conciudadanos. En pos de ese objetivo, he realizado este trabajo...

## LEGISLACIÓN AMBIENTAL VIGENTE

Antes que nada, y siguiendo a Enrique Alonso García y a Blanca Lozano Cutanda, debemos precisar que desde el punto de vista de la regulación sustancial, el Derecho Ambiental moderno engloba todos los ámbitos de la actuación humana, en cuanto “*susceptibles de incidir en el entorno*”<sup>2</sup>. Es desde esta perspectiva que debemos aproximarnos a esta rama del Derecho. Acercándonos un poco más al ámbito nacional, consideramos relevante reseñar la legislación ambiental vigente, a los efectos de lograr una sistematización de la misma, como punto de partida de este trabajo. Y si nos abocamos a tratar este tema, debemos comenzar por nuestra *lex magna*. En su art. 47, consagra que la protección del medio ambiente es de interés general, y que las personas deberán abstenerse de cualquier acto que deprede, destruya o contamine, de modo grave, al medio ambiente. Como bien señala Marcelo J. Cousillas, hasta la década de 1990, solamente se encontraban regulados algunos sectores, y las competencias orgánicas en materia ambiental eran poco claras. Durante el siguiente decenio, comienza un proceso de creciente desarrollo de la legislación ambiental, que se inicia con la ley 16.112, la cual crea el **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente** (de aquí en adelante, MVOTMA)<sup>3</sup>. Los numerales séptimo y octavo del art. 3 de dicha ley, regulan, de modo general, las competencias del MVOTMA en lo que al Medio Ambiente concierne. Asimismo, el art. 43 de la ley 16.134 crea la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). Más adelante, en Enero de 1994, llegó la ley 16.466; ley de **Evaluación de Impacto Ambiental** que representa uno de los mayores pasos dados por el legislador en lo que a tutela del medio ambiente se refiere. A los pocos meses de que esa norma entró en vigencia, se dictó el Decreto 435/94, en el cual se constituyó el *Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental*, el cual fue modificado por Decreto 270/003 y recientemente actualizado por Decreto 349/2005. En el año 1999 se sanciona la ley 17.720, la cual regula el tráfico de desechos peligrosos, y en el año 2000 la 17.234, la cual establece el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. En ese mismo año, se aprueba la ley 17.283, que puede considerarse como la norma que define la política ambiental nacional. Dada su relevancia y su carácter de norma marco (art. 5°), nos acompañará durante todo este estudio. A título meramente informativo, señalamos también que la ley 17.712 internaliza el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR<sup>4</sup>, y la 17.732 el Convenio de Estocolmo. En el año 2004, se dicta la ley 17.849, la cual regula el uso de envases no retornables. Dada la importancia que tiene esta norma desde el punto de vista económico-comercial, podemos afirmar que es una de las que mayores consecuencias prácticas tuvo (imagínemos solamente la enorme cantidad de envases plásticos, por ejemplo de bebidas, que se utilizan diariamente; y la cifra dineraria que ello representa). Por último, y aunque no se trate de una ley de contenido estrictamente ambiental, debemos mencionar a la ley 15.939, más conocida como **Ley Forestal**.

### CONFERENCIAS INTERNACIONALES DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. VALOR JURÍDICO DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL. PRIMERA APROXIMACIÓN A LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA.<sup>5</sup>

Consideramos relevante mencionar algunas de las diferentes Conferencias Internacionales de Medio Ambiente y Desarrollo que han tenido lugar, ya que en ellas se trazan las direcciones y prioridades de los Estados participantes. En el mismo sentido, el Derecho Internacional es una de las ramas que mayor preponderancia le

2 Alonso García, Enrique, Lozano Cutanda, Blanca, “*Diccionario de Derecho Ambiental*”, Iustel, 1° Edición, 2006, Madrid pág. 17

3 Cousillas, Marcelo J., “*La Institucionalidad Ambiental*”. Presentación realizada en el marco del curso “*Bases para la crítica de la Educación Ambiental en el Uruguay*”, dictado durante los días 25 a 29 de Febrero de 2007 y auspiciado por la Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable. El material se encuentra disponible en el siguiente sitio web: [http://www.edu.mec.gub.uy/materiales%20curso%20red%20ambiental/2\\_Presentaciones%20Clase/Institucionalidad%20ambiental%20\\_Cousillas,%20M\\_27\\_02\\_2008.pdf](http://www.edu.mec.gub.uy/materiales%20curso%20red%20ambiental/2_Presentaciones%20Clase/Institucionalidad%20ambiental%20_Cousillas,%20M_27_02_2008.pdf)

4 Aprobado por Decisión del Consejo Mercado Común N° 02/01

5 Quedan fuera de este análisis conferencias y documentos como el Informe Brundtland, el Foro de Siena de 1990 sobre Derecho Internacional Ambiental, el Simposio de Beijing, el Protocolo de Kioto, el Convenio sobre Cambio Climático o el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad del Convenio sobre Biodiversidad, entre otros.

han otorgado a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente. Y la primera expresión de esta preocupación la encontramos en la *Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano* celebrada en Estocolmo en 1972, cuyo resultado institucional directo fue el establecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Diez años más tarde, la *Carta Mundial de la Naturaleza*, continuaría afinando los conceptos tratados en Estocolmo. En el año 1992, tiene lugar la *Declaración de Río de Janeiro*. Este documento es una excelente guía para todo aquel que esté interesado en consultar los principios generales del medio ambiente propiamente dichos. Por razones de espacio y por el espíritu pragmático de este estudio, no nos extenderemos en la consideración expresa de cada uno de ellos. Algunos años más tarde surge la denominada *Agenda 21*, la cual refleja un "...consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto hacia la puesta en práctica de estrategias nacionales, planes, políticas y procesos que deben ser apoyados y complementados por la cooperación internacional..."<sup>6</sup>. Y llegamos así a la última gran conferencia global en relación con el Medio Ambiente: *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo* (2002). No obstante lo rimbombante de la denominación del encuentro, algunos autores consideran que esta cumbre fue "un paso atrás", y que su contenido fue "escaso" en cuanto a acciones concretas a llevar a cabo<sup>7</sup>. Lo más destacable de la Declaración de Johannesburgo es que se concentraron compromisos ambientales en torno a pocas áreas temáticas, que conforman la denominada WEHAB<sup>8</sup>.

Ahora bien, ¿cuál es el valor jurídico que tienen los principios que emanan de estas conferencias? La doctrina mayoritaria, entiende que simplemente se trata de *soft law*, o lo que es lo mismo, su valor es sólo de "derecho suave". Sin embargo, debe aclararse que su valor no se considera "suave" automáticamente por encontrarse en declaraciones. Más aún, como es sabido, en materia de Derecho Internacional los principios son fuente subsidiaria. Pero el hecho concreto es que la mayoría de las veces los Estados incorporan estas declaraciones a su derecho interno. Por lo tanto, toda vez que lo hagan, las mismas pasaran a tener el carácter de derecho "fuerte" (por utilizar la terminología empleada por los autores) y serán ciento por ciento aplicables en los territorios nacionales<sup>9</sup>. Independientemente de todo esto, los principios deben *siempre* ser tomados como mandatos de optimización, y como criterios hermenéuticos fundamentales.

En otro orden, no resulta reiterativo recordar la gran importancia del Derecho Comunitario Europeo en relación a los grandes temas que rigen las principales líneas de acción de los Estados, entre ellos la protección del medio ambiente. Es por ello que, brevemente, daremos una mirada a la metodología de trabajo utilizada por la Unión Europea. Se hace entonces necesario distinguir entre: a) los principios generales y abstractos que pueden encontrarse en el Tratado de la CE (arts. 2, 6 y 174); b) los Programas de Acción Ambiental (en adelante PAA). Estos últimos son los que plasman en la práctica lo que los principios consagran en la teoría. Existe, como se observa, una complementación de carácter cuasi-absoluto, ya que, en palabras de Ortega Álvarez, "... los PAA definen para períodos determinados los pasos a dar, mediante acciones concretas, para lograr una efectiva aplicación de los principios que surgen de la normativa ambiental comunitaria..."<sup>10</sup>. En la actualidad, se está desarrollando el Sexto Programa de Acción Ambiental, el cual fue establecido por la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Uno de los objetivos que se plantea es lograr una mayor eficiencia en la gestión de recursos naturales y residuos para asegurar modelos de producción y consumo más sostenibles. Esto se alcanzará a través de los siguientes medios: a) desarrollando una nueva legislación comunitaria y modificando la legislación comunitaria existente cuando proceda; b) fomentando la aplicación y cumplimiento más efectivos de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente; c) integrando las exigencias de protección del medio ambiente en la preparación, definición, y aplicación de las distintas políticas y actividades comunitarias; d) fomentando modelos sostenibles de producción y consumo, mejorando, por un lado, el comportamiento medioambiental de las empresas a través de diversos medios, a modo de ejemplo, alentando una mayor asimilación del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales; y por el otro contribuyendo a una mejor información a los consumidores particulares, empresas y organismos públicos en su papel de compradores a través de diversos medios, como ser el fomento de *etiquetas ecológicas*.

6 Lago Candeira, Alejandro, "Conferencias de Medio Ambiente y Desarrollo: Estocolmo, Río y Johannesburgo", en "Diccionario de Derecho Ambiental", Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, pág. 350.

7 Lago Candeira, Ob. Cit. Pág. 352.

8 Esta sigla sigue las iniciales en inglés para agua, energía, salud, atmósfera y biodiversidad.

9 Lago Candeira, "Principios Generales del Derecho Ambiental", en "Diccionario de Derecho Ambiental", Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, pág. 985.

10 Ortega Álvarez, Luis, "Comunidad Europea: Los Programas de Acción Ambiental. El Sexto Programa Vigente", en "Diccionario de Derecho Ambiental", Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, págs. 305 a 316. El autor es Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

## AUTORIZACIONES AMBIENTALES INTEGRADAS. ECOAUDITORÍA Y ECOGESTIÓN. NORMALIZACIÓN, CERTIFICACIÓN Y MARCAS DE CONFORMIDAD. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE PLANES Y PROGRAMAS. ESTÁNDAR AMBIENTAL MERCOSUR. PROTECCIÓN DE MONTES. UNA MIRADA A LA EXPERIENCIA EUROPEA

En los últimos tiempos se han desarrollado, tanto en Europa como en Estados Unidos<sup>11</sup>, nuevos conceptos en relación al principio-concepto de desarrollo sostenible. La doctrina coincide pacíficamente en que no es posible considerar como objetivo principal y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales ni el aumento de la producción a toda costa. Por el contrario, debe armonizarse la utilización racional de los recursos, trabajando en base a un modelo de ecodesarrollo. Partiendo de este punto, el Tribunal Constitucional Español reconoce un “*modelo de desarrollo cualitativo*” (y no solamente cuantitativo), tendiente a salvaguardar dos valores constitucionales elementales: la libertad de industria y la protección del entorno<sup>12</sup>. En nuestro país, la ley 17.283, en su art. 4º, define al desarrollo sostenible como *aquél que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades*<sup>13</sup>. Como vemos, el legislador nacional confundió el principio de desarrollo sostenible con el principio de equidad intergeneracional. Este último consiste en la necesidad de conservar opciones sobre el futuro uso de los recursos, lo que debe realizarse tomando en cuenta su calidad y la del medio ambiente en general.

A los efectos de este estudio, resulta útil e interesante desglosar dos conceptos que se han ido desarrollando por etapas: la ecogestión y la ecoauditoría. En el ordenamiento jurídico español, los mismos ya se encuentran plenamente arraigados; esto se debe, en gran medida, a que gran parte del Derecho Ambiental de la madre patria, es la aplicación en España del Derecho Comunitario Europeo. Esto se refleja a través de la puesta en marcha de medidas concretas, como ser la implementación de la denominada *Autorización Ambiental Integrada*. La misma parte de la base del denominado “*enfoque integrado de la contaminación*” en las autorizaciones ambientales, el cual fue adoptado por la Comunidad Europea. Se trata de un control *global*, “*integrado*”, de todos los posibles agentes contaminantes que produce la actividad autorizada. Como vemos, se ha ido abandonando, progresivamente, el enfoque sectorial de los proyectos. Lozano Cutanda la define como “...*una técnica horizontal o transversal que permite en una sola operación comprobar la aplicación de toda la legislación ambiental, sectorial y general...*”<sup>14</sup>. En el mismo sentido, la aparición de la *Autorización Ambiental Integrada* tiene un fundamento fáctico: el objeto del derecho ambiental se ha ido ampliando, e ingresan en él actividades económicas que, aunque en sí mismas no son contaminantes ni producen daños al medio ambiente, inexorablemente los producirán posteriormente a medida que otros agentes completen el ciclo de esa actividad económica. El ejemplo de lo que sucede con los envases, es ideal para ilustrar esta situación. Concluimos así que el concepto de ecoauditoría determina que las conductas deben regularse no solamente a partir del momento de impacto ambiental, sino también de manera previa. Y todo esto tomando como base el *principio de prevención*, ya que en cuestiones ambientales, los daños causados son irreparables en especie.

En estrecha vinculación con el tema que venimos tratando, se encuentra el instituto de la *Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas* (en adelante EAE). Según Razquín Lizarraga, “... *se trata de una herramienta fundamental para integrar las consideraciones ambientales en la elaboración de legislación, políticas, planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, asegurando que se tendrán en cuenta esos efectos en el proceso de toma de decisiones antes de su aprobación...*”<sup>15</sup>. Se trata de una figura jurídica cuyo carácter es independiente de la *Evaluación de Impacto Ambiental* (en adelante EIA). Debe acotarse, que la EAE se implanta después de la EIA, y la complementa. En la Comunidad Europea, la Directiva 2001/42 (“*Directiva sobre Evaluación Ambiental Estratégica*”) la regula. Su relevancia está en que, si bien sigue la lógica y metodología de la EIA, se extiende hacia arriba, valorando los efectos de las decisiones finales. En nuestro país, existe una ley de EIA, pero no de EAE. Por los anteriores fundamentos y por las circunstancias socioeconómicas del país, creo que debería for-

11 En este país, la protección ambiental tiene su origen sistemático en la *National Environmental Protection Act (NEPA)*.

12 Jordano Fraga, Jesús, “*Desarrollo Sostenible: equilibrio entre dos valores constitucionales (Medio Ambiente y Economía) en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*” en “*Diccionario de Derecho Ambiental*”, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, Págs. 504 y 505.

13 La definición parece haber sido tomada del Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo “*Nuestro Futuro Común*”, más conocido como Informe Brundtland.

14 Lozano Cutanda, Blanca, “*Autorización Ambiental Integrada*” en “*Diccionario de Derecho Ambiental*”, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, Pág.11

15 Razquín Lizarraga, José Antonio, “*Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas*”, en “*Diccionario de Derecho Ambiental*”, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, Pág. 640.

marse una comisión legislativa que analice la creación de una ley de EAE, para contribuir a gestionar los riesgos ambientales de modo más adecuado.

Tanto el concepto de ecogestión como el de ecoauditoría, requieren la creación de sistemas de *Normalización, Certificación y de Marcas de Conformidad*. Es así que en el viejo continente ha tenido lugar la creación de un sistema de gestión ecológica para el sector industrial, conocido como “EMAS”. Lamentablemente, por razones de espacio, postergaremos su análisis para otro trabajo; simplemente nos limitamos a informar que el mismo fue establecido por el Reglamento 761/2001 de la CE. Volviendo al punto anterior, resulta conveniente citar las expresiones de Lozano Cutanda y Álvarez García, dada su pulcritud conceptual, para comprender las funciones de estos institutos: “... mediante la normalización se determinan las características o especificaciones técnicas (“las normas”) que debe reunir un determinado producto o servicio, o las empresas que los producen o prestan... Asimismo, la certificación es un complemento indispensable de la normalización, que permite verificar la aplicación por los sectores industriales, de los estándares técnicos... Ella consiste en acreditar, normalmente por medio de un certificado expedido por un organismo autorizado, que un determinado producto, servicio o empresa cumplen con los requisitos o exigencias definidas por una norma o especificación técnica elaborada por el correspondiente organismo privado de normalización, o, en su caso, por los poderes públicos...”<sup>16</sup>. En nuestro Derecho, ese organismo es el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). Sin embargo, considero que, ahora más que nunca, resulta necesaria la labor conjunta de todos los países del MERCOSUR, para avanzar en la creación de una entidad de certificación que sea la encargada de otorgar las certificaciones ambientales a nivel regional. En la misma línea, en la Comunidad Europea, el respeto por parte de los productos, servicios o empresas de los criterios ecológicos, les confiere la posibilidad de solicitar la concesión de una marca o logotipo de conformidad ambiental, que acredite la “calidad verde” del producto, servicio o empresa en cuestión<sup>17</sup>. Un caso interesante es el del sistema de identificación de productos ecológicos provenientes de la madera. Caso que nos detendremos a analizar en virtud de que, reiteramos, nuestra región parece comenzar a convertirse en un polo de desarrollo celulósico-forestal.

El progreso experimentado por la industria celulósica-forestal, es sorprendente y tremendamente positivo para el país. Para que el lector pueda comprender lo que significa este fenómeno, vale la pena realizar la siguiente lista, en la que se destacan algunas de las gigantescas empresas que se encuentran operando hoy en el Uruguay en el sector forestal: Botnia, Ence, Stora Enso, Weyerhaeuser, Urupanel, RMK Timberland Group, Centro Forestal Chileno, Foresur, entre otras. Se trata de un negocio que involucra a 9019 plantas a lo largo del mundo<sup>18</sup>. Tal es la revolución generada, que renombrados estudios jurídicos han inaugurado sucursales en departamentos del interior, como Tacuarembó, para atender las necesidades de estas compañías. La oportunidad para el país es única, es cierto. Ahora bien, debemos estar preparados jurídicamente, para enfrentar esta nueva realidad que ya es inminente y que acarrea riesgos ambientales. Y estar jurídicamente preparados, significa no improvisar. Y no improvisar implica que el dictado de leyes y reglamentos concretos que regulen la actividad, estén impregnados, estén “empapados” de principios generales del medio ambiente y de conocimientos técnicos específicos. De cualquier modo, nunca está demás aclarar que esto debe realizarse sin generar falsas alarmas y sin hacer lugar a sospechas infundadas, porque mediante la aplicación de las Mejores Tecnologías Disponibles (MTD), los proyectos son absolutamente viables. En la Unión Europea, organismos como el Consejo de Administración Forestal (*Forestal Stewardship Council, FSC*), o el Consejo Pan europeo de Certificación Forestal, son organizaciones certificadoras de productos forestales. Sus acreditaciones garantizan a los consumidores que los productos forestales que se producen dentro de la Unión proceden de bosques o industrias gestionadas de manera sostenible. Más aún, la Estrategia Forestal Europea señala a texto expreso que debe darse prioridad a la mejora de la opinión de los consumidores acerca del sector forestal y de los productos provenientes del mismo, brindando garantías de que las industrias cumplen con las máximas exigencias jurídicas. En el marco de nuestro proceso de integración, el fundamento de una certificación forestal mercosuriana que autorice, entre otras cosas, la instalación de industrias celulósicas, podría ser triple: a) contribuiría a unificar los sistemas de gestión ecológica de riesgos en toda la región; b) contribuiría a evitar conflictos jurídicos como el surgido entre Uruguay y Argentina; c) brindaría mayor seguridad jurídica a los inversores nacionales y extranjeros, lo que redundaría en un mayor crecimiento económico. Y si a la certificación forestal le agregásemos un Estándar Ambiental MERCOSUR de carácter general, la situación sería más provechosa aún.

Por último, no podemos perder de vista que la protección jurídica de los montes es fundamental, ya que, en definitiva, ellos son los que posibilitan el desarrollo comentado en las líneas de arriba. En consecuencia, sería conveniente el dictado de una norma marco, en la que se consagren los principios específicos de la silvicultura,

16 Lozano Cutanda, Blanca, Álvarez García, Vicente, “Normalización, Certificación, Marcas de Conformidad y Medio Ambiente”, en “Diccionario de Derecho Ambiental”, Iustel, 1° Edición, 2006, Madrid, Pág.858

17 A modo de ejemplo, en Francia se creó la marca “NF Medioambiental”, en Alemania la marca “Ángel Azul” y en EEUU “The Green Seal”.

18 Diario El País, “Botnia. Un aporte al desarrollo del país”. Suplemento Especial, Montevideo, 2007.

que complemente a la ley 15.939. Principios como el de *pervivencia de las masas forestales, el de multifuncionalidad de los montes y el de conservación de la biodiversidad*.<sup>19</sup> En definitiva, los principios consagrados por la Resolución H1 de la II Conferencia Ministerial de Protección de Bosques, celebrada en Helsinki (Finlandia) en 1993. A esto, añadimos que la ley española 43/2003, más conocida como ley de montes, podría ser un buen ejemplo a seguir por el legislador uruguayo para dotar de mayor protección jurídica a una de nuestras principales fuentes de riqueza.

En conclusión, señalamos que el Derecho Ambiental se ha inmiscuido en casi todas las otras ramas del Derecho. Es así que tendremos delitos ecológicos, tributos ambientales o ecotasas, el principio de *"quien contamina paga"* (relacionado con el Derecho de la Competencia), y una infinidad de figuras más que no podremos analizar. Sin embargo, nos detendremos en un punto que, en un futuro, eventualmente podría generar alguna situación problemática.

## EL DERECHO PROCESAL Y LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE. EN BUSCA DE MODOS EFECTIVOS DE CRISTALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL

Siempre se ha dicho que el Derecho está conformado por un conjunto de áreas vinculadas entre sí. Y si bien esto no es ninguna novedad, vale la pena traerlo a colación en función del análisis que realizaremos a continuación. El mismo ligará aspectos del Derecho Ambiental con el Derecho Procesal, más precisamente con los procesos en defensa de intereses difusos, previstos por el art. 42 del C.G.P. Esto en función de que, generalmente, es a través de ellos que se canalizan pretensiones que tienen como trasfondo la defensa del medio ambiente. ¿Dónde radica la importancia de la consideración de este punto? En dos factores fundamentales:

a) en virtud de las actuales circunstancias, marcadas por la instalación de algunas plantas de celulosa, la posible llegada de otras y diversos aspectos relacionados con el abastecimiento de semejantes industrias, los riesgos ambientales aumentan. Y es probable que ese aumento de riesgos se refleje en una mayor cantidad de litigios sobre cuestiones ambientales. Es por ello que, no solamente las partes, sino también el Estado, estarán interesados en que, en caso de incoarse una acción, exista la posibilidad de que pueda entender en la misma siempre que se interpongan los recursos correspondientes, claro está- el máximo órgano jurisdiccional de nuestro país: la Suprema Corte de Justicia

b) en cuestiones ambientales, es probable que el operador jurídico se enfrente a un buen número de dificultades probatorias, ya que, en caso de que se produzcan daños, deberá demostrarse *científicamente* que los mismos están ligados a la conducta de la parte demandada, lo que no siempre resulta tan sencillo. En función de esto, sería posible que la sentencia definitiva del tribunal de segunda instancia, absolviera a la demandada -en el proceso en defensa de intereses difusos- por ausencia de pruebas en su contra. En caso de que se dé esa hipótesis, el art. 220 del C.G.P. autoriza a otro legitimado a volver a plantear la cuestión en otro proceso.

Ahora bien, la pregunta que nos hacemos es la siguiente: *¿es procedente la interposición del recurso de casación contra la sentencia definitiva de segunda instancia que absuelve al demandado por falta de pruebas en un proceso en defensa de intereses difusos?* Como señaláramos, el art. 220 prevé que en ese caso, **otro legitimado podrá volver a plantear la cuestión en otro proceso**. Y el art. 269 numeral 2 del C.G.P., en sede de Recurso de Casación, establece que el mismo **no procede contra las sentencias recaídas en asuntos que admiten un proceso posterior sobre la misma cuestión**. Como vemos, el tema no es tan claro ni se resuelve tan fácilmente. Durante mi curso de Derecho Procesal II, le planteé esta duda a uno de mis profesores, el Dr. Santiago Pereira Campos, quien, además de ser un excelente procesalista, es uno de los autores nacionales que más ha estudiado el tema de los intereses difusos. Su opinión primera fue que, en este caso, la clave estaría en analizar qué quiso decir el legislador con la expresión *"la misma cuestión"*. Y en función de que esto se relaciona, en sede de Cosa Juzgada, con la triple identidad (sujeto, objeto, causa), se entendería que lo que quiso expresar fue que no procede la Casación en los procesos que admitan un proceso posterior entre los *mismos sujetos, por el mismo objeto, y fundándose en la misma causa* (p. ej.: juicio ejecutivo, art. 361). Por lo tanto, en los procesos en defensa de intereses difusos en los que la sentencia definitiva de segunda instancia fuere absolutoria por ausencia de prueba, procedería la interposición del recurso de Casación, porque el proceso que puede iniciarse posteriormente, no versará sobre la misma cuestión, en virtud de que será otro sujeto (otro legitimado) el que lo plantee. De cualquier manera, el Dr. Pereira

19 Calvo Sánchez, Luis, *"Montes y Bosques, Protección Ambiental"*, en *"Diccionario de Derecho Ambiental"*, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, Pág.846.

Campos reconoció que el tema era lo suficientemente opinable como para sentarse a escribir sobre él. Y bien, sus expresiones me motivaron a intentar desentrañar esta intríngulis jurídica, y consideré que este trabajo era una buena oportunidad para hacerlo, dada su temática. En fin, la duda queda planteada, y aguardamos con expectativa pronunciamientos de la doctrina y la jurisprudencia ya que, sin duda alguna, podrán brindar soluciones más acertadas que las que puede brindar un estudiante...

## CONCLUSIONES GENERALES

En la actualidad, los países en vías de desarrollo le dan prioridad al problema más importante que tienen: salir de la pobreza. "...Nuestra contaminación-decía un hombre de Estado africano antes de la Conferencia de Estocolmo- es la miseria..."<sup>20</sup> Y no podemos dejar de reconocer que este hombre, tiene una cuota de razón. Sin embargo, la tensión medio ambiente-desarrollo económico es virtual, ya que el desarrollo, para ser tal, tiene que ser a la vez económico, social y ambiental. Debemos resaltar también que en nuestra legislación, la cuestión ambiental ha sido abordada con singular interés, particularmente a partir de las leyes de Evaluación de Impacto Ambiental y de Protección General del Medio Ambiente. No obstante, dada la dinámica de la vida económica actual, es menester proseguir afinando conceptos para lograr una protección más efectiva. Y esto no sólo a nivel nacional, sino también en el ámbito mercosuriano, donde se torna imprescindible la coordinación de las políticas macroambientales, dado que, geográficamente, el medio ambiente es indivisible.

Desearía finalizar este trabajo con un aporte gráfico y genial del francés Alexandre Charles Kiss: "... No hay duda de que en la mayoría de los nuevos campos que el Derecho ha descubierto, o se ha anexionado, los juristas no son capaces, por sí solos, de elaborar una reglamentación... Con mayor razón, la colaboración interdisciplinaria se hace absolutamente necesaria cuando se trata de la protección del medio ambiente. Habrá de formarse una verdadera cadena cuyo fin será el nacimiento de la regla de derecho y en la que los juristas solamente ocuparán el último eslabón, ya que las investigaciones básicas sobre la contaminación y sus efectos corresponderán a biólogos... Éstos, a su vez, tendrán que ser secundados por representantes de otras ciencias...y por numerosos técnicos que habrán de encargarse de buscar los medios para combatir y evitar la contaminación... Tras los estudios realizados por los científicos, el problema habrá de ser examinado por los economistas y probablemente también por los sociólogos y urbanistas... Únicamente en una tercera fase intervendrá la función jurídica traduciendo en reglas de derecho las opciones a tomar una vez estudiados y comparados los diversos factores... Es posible que consideraciones de tipo político intervengan en el proceso de decisión final de la cadena y, en ese caso, no es seguro que sean los juristas quienes tomen las decisiones. Sin embargo, lo que sí es seguro es que los juristas serán quienes redacten los textos y, en este sentido, tendrán siempre la posibilidad de decir síno la palabra decisiva sí la última..."<sup>21</sup>.

Nuestra legislación está bien encaminada, pero aún queda mucho por hacer. La base del Derecho Ambiental es evolutiva y cambiante, por lo que si este estudio contribuye un ápice en dar a algún lector una visión más amplia de lo que está ocurriendo en nuestro derecho positivo y en el derecho comparado, me doy por satisfecho. Y si ello es fuente de perfeccionamiento para nuestro sistema jurídico, más todavía. El tiempo dirá...

20 Kiss, Alexandre Charles, "Los Principios Generales del Derecho del Medio Ambiente", Universidad de Valladolid, 1° Edición, 1975, Valladolid, Pág. 14.

21 Ídem, Págs. 19-20

## Bibliografía

- Alonso García, Enrique, Lozano Cutanda, Blanca, *"Diccionario de Derecho Ambiental"*, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid.
- Martín Mateo, Ramón, *"La Revolución Ambiental Pendiente"*, Universidad de Alicante, 1º Edición Online, 1999.
- Román Ortega, Francisco, *"Diccionario de Medio Ambiente y materias afines"*, Fundación Confemetal, 1º Edición, 2006, Madrid.
- Cousillas, Marcelo J., *"Evaluación de Impacto Ambiental. Análisis de la ley 16.466 del 19 de Enero de 1994"*, IEEM, 1º Edición, 1994, Montevideo.
- Kiss, Alexandre Charles, *"Los Principios Generales del Derecho del Medio Ambiente"*, Universidad de Valladolid, 1º Edición, 1975, Valladolid.
- Arbuét-Vignali, Heber, Barrios, Luis, *"Chimeneas en Fray Bentos. De un ámbito local a una proyección globalizada"*, Ed. Arca, 1º Edición, 2006, Montevideo.
- Arbuét-Vignali, Heber, Barrios, Luis, *"Papeleras en la Región ¿Qué hacemos con los riesgos?"*, Ed. Carlos Álvarez, 1º Edición, 2008, Montevideo.
- Dirección General XI de la Comisión Europea, *"Legislación Comunitaria relativa al medio ambiente. Política General"*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, T.1, 1º Edición, 1996, Bruselas.
- Guida Lansot, Gustavo, *"Agenda Forestal 2007 Uruguay"*, Ed. Siglo, 1º Edición, 2007, Montevideo.
- Magariños de Mello, Mateo J., *"Medio Ambiente y Sociedad. Fundamentos de Política y Derecho Ambientales. Teoría General y Praxis."*, FCU, 1º Edición, 2005, Montevideo.
- Azqueta, Diego, *"Introducción a la Economía Ambiental"*, Mc Graw-Hill, 2º Edición, 2007, Madrid.
- Percival, Schroeder, Miller, Leape, *"Environmental Regulation. Law, Science, and Policy"*, Ed. Aspen, 5º Edición, 2006, New York.
- Lozano Cutanda, Blanca, *"Comunidad Europea: Financiación de la Política Comunitaria Ambiental; el Programa Life"*, en *"Diccionario de Derecho Ambiental"*, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, Págs. 279 a 288. La autora es Catedrática de Derecho Administrativo en la Universidad del País Vasco.
- Lozano Cutanda, Blanca, *"Autorización Ambiental Integrada"* en *"Diccionario de Derecho Ambiental"*, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, Págs.114 a 132.
- Lago Candeira, Alejandro, *"Conferencias de Medio Ambiente y Desarrollo: Estocolmo, Río y Johannesburgo"*, en *"Diccionario de Derecho Ambiental"*, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, pág. 342 a 354. El autor es colaborador de investigación y docencia de la Cátedra UNESCO de Territorio y Medio Ambiente de la Universidad Rey Juan Carlos.
- Jordano Fraga, Jesús, *"Desarrollo Sostenible: equilibrio entre dos valores constitucionales (Medio Ambiente y Economía) en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional"* en *"Diccionario de Derecho Ambiental"*, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, Págs.502 a 512. El autor es Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.
- Arana García, Estanislao, *"Industria y Medio Ambiente"*, en *"Diccionario de Derecho Ambiental"*, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, Págs. 708 a 716. El autor es Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada.
- Razquín Lizarraga, José Antonio, *"Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas"*, en *"Diccionario de Derecho Ambiental"*, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, Pág. 640. El autor es Director del Servicio de Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra, y Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra.
- Lozano Cutanda, Blanca, Álvarez García, Vicente, *"Normalización, Certificación, Marcas de Conformidad y Medio Ambiente"*, en *"Diccionario de Derecho Ambiental"*, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, Pág.857 a 880. El autor es Letrado del Tribunal Constitucional y Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Valencia.
- Calvo Sánchez, Luis, *"Montes y Bosques, Protección Ambiental"*, en *"Diccionario de Derecho Ambiental"*, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, Págs. 844 a 856.
- Lago Candeira, *"Principios Generales del Derecho Ambiental"*, en *"Diccionario de Derecho Ambiental"*, Iustel, 1º Edición, 2006, Madrid, pág. 985.
- Cousillas, Marcelo J., *"La Institucionalidad Ambiental"*. Presentación realizada en el marco del curso *"Bases para la crítica de la Educación Ambiental en el Uruguay"*, dictado durante los días 25 a 29 de Febrero de 2007 y auspiciado por la Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable.
- Diario El País, *"Botnia. Un aporte al desarrollo del país"*. Suplemento Especial, Montevideo, 2007.
- Diario El País, *"Día Mundial del Medio Ambiente. Uruguay ofrece garantías para el desarrollo sustentable"*.