

UNIVERSIDAD FASTA

DE LAS FRATERNIDADES DE AGRUPACIONES DE SANTO TOMAS DE AQUINO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

CONTADOR PUBLICO

SEMINARIO DE GRADUACIÓN

AUTOR:

ELISEA SALADO

ASESORAMIENTO:

Prof. LAURA CIPRIANO

TUTOR:

C.P. ALFREDO GONZALEZ MACIEL

C.P. NORBERTO SALOMÓN

DEPARTAMENTO DE METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

DICIEMBRE de 2003



BIBLIOTECA

caja
E-22

Simplemente gracias.

ÍNDICE TEMÁTICO

TEMA.....	1
JUSTIFICACIÓN.....	3
<u>MEDIO AMBIENTE</u>	6
<u>AMBIENTE Y DERECHO</u>	13
<u>Instrumentos de la política ambiental Argentina</u>	17
<u>Instrumentos Preventivos Administrativos</u>	
<u>Estudio de Impacto Ambiental</u>	18
<u>Evaluación del Impacto Ambiental (EIA)</u>	19
<u>Sistemas voluntarios de gestión ambiental y Auditoría Ambientales</u>	26
3.1. <u>NORMAS ISO 14000</u>	30
3.1.1 Vertientes y Origen.....	31
3.1.2 Normas voluntarias.....	31
3.1.3 Armonización.....	34
3.1.4 La Norma ISO 14001.....	34
3.1.5 Sistema de Gestión Ambiental 14001.....	35
3.1.6 Auditoría Ambiental.....	36
3.1.7 Sello Ambiental: Etiquetas y Declaraciones Ambientales.....	37
3.1.8 Evaluación del ciclo de vida.....	38
3.1.9 Evaluación del Desempeño Ambiental.....	39
4. <u>Audiencias públicas</u>	41
• <u>Ramas del Derecho implicadas</u>	42
1. <u>El Derecho Internacional Público</u>	42
1.1 <u>Conferencias Internacionales de mayor Importancia</u>	43
2. <u>El Derecho Público Interno</u>	48
3. <u>El Derecho Privado Interno</u>	49
• <u>Sistemas Jurídicos Comparados</u>	50
• <u>Derecho Constitucional en Materia Ambiental</u>	50

<i>Argentina</i>	50
<i>Estados Unidos de Norte América</i>	59
<i>Canadá</i>	60
<i>España</i>	61
<i>Francia</i>	64

Los sistemas de evaluación de impacto ambiental de los distintos países

<i>Estados Unidos de Norte América</i>	65
<i>Canadá</i>	66
<i>España</i>	66
<i>Francia</i>	68

Los sistemas de evaluación de impacto ambiental en los países del

MERCOSUR

<i>Argentina</i>	70
<i>Brasil</i>	71
<i>Paraguay</i>	73
<i>Uruguay</i>	74

AUDITORIA Y AMBIENTE.....75

<u>Auditoria Interna</u>	77
--------------------------------	----

<u>Auditoria Externa</u>	78
--------------------------------	----

<u>La Profesión Contable</u>	79
------------------------------------	----

<u>Las Normas Contables</u>	82
-----------------------------------	----

<u>Según los temas regulados</u>	82
--	----

<u>Según su alcance</u>	85
-------------------------------	----

- Las Normas de Auditoria.....86
- El enfoque de la Auditoria Ambiental.....87
- La Auditoría Ambiental en los países del MERCOSUR.....88
- Normas emitidas por organismos contables profesionales
 1. La Cámara de Comercio Internacional.....89
 2. Francia.....89
 3. Estados Unidos de Norteamérica.....90
 4. España.....90

4. España.....	90
5. Las Comisiones de Valores Bursátiles de Ontario y Québec, de Canadá.....	90
6. Naciones Unidas.....	91
7. Estados Unidos de Norteamérica.....	91

HISTORIA Y ORÍGENES

<i>Estados Unidos de América.....</i>	91
<i>Europa.....</i>	92
<i>España.....</i>	92
<i>Unión Europea.....</i>	92

<u>El deterioro del medio ambiente y la responsabilidad social de las empresas privadas.....</u>	93
<u>Cuadro Comparativo I.....</u>	97
<u>Análisis cuadro comparativo I.....</u>	98
<u>Cuadro comparativo II.....</u>	101
<u>Análisis cuadro comparativo II.....</u>	102
<u>Cuadro comparativo III.....</u>	107
<u>Análisis cuadro comparativo III.....</u>	108
<u>Conclusión Final</u>	110

ANEXOS

ANEXO I - Brasil: Proyectos sujetos a EIA (RIMA).....	112
ANEXO II - Argentina (Provincia de Córdoba): Proyectos obligatoriamente sujetos a EIA.....	113
ANEXO III - Argentina (Provincia de Córdoba): Proyectos condicionalmente sujetos a EIA.....	114
ANEXO IV - Argentina (Provincia de Buenos Aires): Proyectos sujetos a EIA.....	117
ANEXO V - Paraguay: Actividades que requieren una EIA.....	118
ANEXO VI - Uruguay: Actividades, construcciones u obras que requieren una EIA.....	123

ANEXO VI - Uruguay: Actividades, construcciones u obras que requieren una EIA.....	123
ANEXO VII – España: Obras, actividades o instalaciones que deben someterse al Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental.....	124
ANEXO VIII - Encuesta realizada en las XVIII Jornadas de Ciencias Económicas del Cono Sur – Mar del Plata, 28 al 30 de Noviembre de 1996.....	125
ANEXO IX - REAL DECRETO 85/1996.....	127
CUADRO ANEXO I.....	134
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	135

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

ELISEA SALADO

TEMA: *Auditoría ambiental en la normativa comparada.*

PROBLEMA: *Inexistencia de normas específicas de auditoría ambiental en la Argentina.*

OBJETIVOS:

- *General:*
 - *Corroborar la inexistencia de normas específicas de auditoría ambiental en la Argentina y los países intervinientes en el MERCOSUR.*

- *Específicos:*
 - *Analizar la normativa en EE.UU. y Canadá, respecto de la auditoría ambiental.*

 - *Analizar la normativa en España y Francia, respecto de la auditoría ambiental.*

 - *Comparar la normativa de estos países en relación con las disposiciones vigentes en la Argentina.*

 - *Determinar la necesidad de implementar una normativa sobre auditoría ambiental en nuestro país.*

HIPÓTESIS: *El dictado de normas profesionales sobre auditoría ambiental permitiría establecer una normativa única y exigible que unifique las distintas disposiciones que se encuentran hoy en día dispersas para su aplicación.*

VARIABLES E INDICADORES:

- *Variables:*
 - *Dependiente: Dictado de normas profesionales sobre auditoría ambiental.*
 - *Independiente: Establecer una normativa única y exigible que unifique las distintas disposiciones que se encuentran hoy en día dispersas para su aplicación.*

UNIVERSO DE ANÁLISIS:

- *Normativa vigente en relación con la auditoría ambiental.*

FUENTE DE INFORMACIÓN

- *Primaria: que proporciona datos de primera mano , son libros, artículos de publicaciones periódicas, monografías, tesis y disertaciones. Pues este tema es un tema muy nuevo que no tiene posibilidad de tomar otra fuente de información.*

INSTRUMENTOS:

- *Bibliografía especializada*

LUGAR Y FECHA:

- *Mar del Plata 2003*

1. JUSTIFICACIÓN

El hombre siempre tuvo plena conciencia de su dependencia del ambiente y sus primeras normas religiosas y jurídicas consagraron su protección.¹

Pero es en este siglo y particularmente en las últimas décadas que se aprecia una inquietud más explícita por el tema a diferentes niveles sociales e intelectuales.

Esta creciente preocupación por el medio ambiente y los peligros que lo amenazan refleja, como sostiene JUAN PABLO II:

“...una conciencia ambiental que no debe ser obstaculizada, sino más bien favorecida, de manera que se desarrolle y madure encontrando una adecuada expresión en programas e iniciativas concretas.”

La lucha ecológica no es específicamente una lucha política ni tampoco una acción meramente altruista. La cuestión que plantea la ecología es la siguiente: ya que no podemos detener la invasión por el hombre de la naturaleza, busquemos al menos, las pautas de equilibrio que impidan la destrucción total de ésta y, como consecuencia, la autodestrucción final del hombre.²

Por eso en los últimos años la preocupación por estos temas y por la disminución del patrimonio natural, ha llevado a los países a buscar distintas soluciones tratando de incorporar a las políticas nacionales, postulados y medidas tendientes a contrarrestar los efectos negativos de aquellos.

¹ Martín-Mateo, Ramón: **Derecho** ...cit., p.15.

² García, Luisa y Wainstein, Mario: **Contabilidad y auditoría** ...cit., p.1.

Como reconocimiento de la importancia que el medio ambiente posee para el ser humano, la medida básica adoptada consistió en el dictado de normas proteccionistas.

Sin embargo, no puede desconocerse que en este tema, la legislación no resulta suficiente, necesitándose la instrumentación de otros mecanismos idóneos y efectivos que impliquen una verdadera evaluación, prevención y corrección de conductas.

El hombre actual se encuentra en una dicotomía existente entre la racionalización del uso de los recursos naturales y el desarrollo económico.

Un nuevo reto para nuestros gobernantes, lo constituye el logro del denominado "*desarrollo sustentable*", es decir el medio para alcanzar nuestras necesidades actuales evitando comprometer la disponibilidad para las futuras generaciones, por las suyas propias.

Es necesario por esto que los responsables de la toma de decisiones en un país integren a dicho proceso decisorio tanto consideraciones económicas como ecológicas.³

Esta preocupación por la protección del medio ambiente ha alcanzado una considerable importancia, convirtiéndose en tema de interés para las empresas y gobiernos, así como para los ciudadanos y la opinión pública en general. En forma paralela a este fenómeno de creciente consideración por parte de la sociedad y los poderes públicos, se ha desarrollado en los diferentes países una legislación medioambiental que, en algunos casos, supone un gran esfuerzo de adaptación por parte de las empresas.

De hecho la normativa medioambiental existente ha ido adquiriendo paulatinamente un mayor grado de complejidad y su incumplimiento puede llegar a suponer, en determinados casos fuertes multas y/o sanciones.

³ Ivanega, Miriam Mariel: "*Medio ambiente, gestión pública...*", **La ley Actualidad** – Vol. N°206, 1998, cit. P.2

Este fenómeno a impulsado a la reflexión en el ámbito empresarial, de forma que se ha comenzado a valorar la posibilidad de que las actividades desarrolladas por la empresa no ocasionen daño al medio ambiente. Esta toma de conciencia coincide con la de los diferentes estamentos que intervienen en el proceso productivo, razón por la cual se ha ido haciendo necesario introducir la problemática del medio ambiente en proceso diario de toma de decisiones. Así, la responsabilidad presente y futura por los temas medioambientales se ha convertido, hoy en día en algo imprescindible.

De este modo, aparece un nuevo factor a considerar para el desarrollo exitoso de cualquier empresa. Se trata de una política medioambiental adecuada, acorde en principio, con los intereses que determina la sociedad en general.

Aparece así, la "auditoría", como herramienta válida para lograr ese cometido.

Específicamente la auditoría ambiental se convierte en un instrumento idóneo de protección del medio ambiente.

Todo esto es un nuevo campo de actuación para los contadores públicos, que deberán adquirir los conocimientos necesarios para integrar equipos pluridisciplinarios para iniciar trabajos sobre estas materias, sin obviar los efectos resultantes en los estados contables.⁴

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

ELISEA SALADO

MEDIO AMBIENTE

El hombre esta inserto, y a su vez se desarrolla, en un medio que lo condiciona y a su vez es condicionado y modificado por su acción.

El idioma castellano no tiene todavía un término univoco para designar a ese medio condicionante y a su vez condicionado. Tampoco lo tenían otros idiomas porque la trascendencia de tales relaciones recién se advirtió en la década del 1960 y el concepto todavía se está formando. Para cubrir este vacío la práctica anglosajona adoptó el neologismo "environment" derivado a su vez del verbo francés "environner" (rodear o circundar) y el correspondiente sustantivo "environns" (alrededores), término que luego adoptó el idioma francés con su grafía propia de "environnement".

En inglés y algo menos en francés, se difundió la mayor parte de la literatura ambiental. Cuando se pretendió expresar el concepto en castellano no se consideró suficientemente explícito el sustantivo "medio" que sugiere simplemente la idea estática de alojar, rodear o circundar; el que sugiere la idea de condicionar es "ambiente". Por ello se comenzó a juntar ambos sustantivos en la denominación "medio ambiente".

Como el destinatario final de ese ambiente es el ser humano, en las reuniones preparatorias de la Conferencia de las Naciones sobre el Medio Ambiente se prefirió "medio ambiente humano" que el uso simplificó en "medio ambiente", por considerar innecesario acentuar su relación con el hombre⁵.

⁴ Waittein, Mario: **Auditoria Temas Seleccionados**, Buenos Aires, 1999, cit. P.44

⁵ Prieur, Michl: **Droit de l'environnement**, Dalloz, Paris, 1984, p.2.

Hay otras corrientes que establecen que la etimología de la palabra indicaría que nos encontramos entre la unión de dos términos (Medio y ambiente), que la consideran redundante por estas consideraciones otras ramas, como por ejemplo la del derecho utiliza la palabra AMBIENTE unificando la idea conceptual directamente, este es el concepto por el cual se adhieren y se explicará más adelante.

La ecología es una ciencia que estudia sobre la evolución de las especies vivas y su adaptación al medio. Estudia la interrelación:

- a) Entre los organismos vivos y el ambiente que los sustenta, sus manifestaciones en ciclos y ritmos naturales, su desarrollo en sistemas comunitarios y su estructura;
- b) Entre las diferentes clases de organismos vivos entre si, distribución espacial y su alteración poblacional.

Se orienta principalmente al análisis y estudio de los ecosistemas, que son unidades topográficas a la vez que biológicas integradas por un conjunto homogéneo de seres vivos intensamente relacionados entre si y con la unidad topográfica que los sustenta⁶.

El conocimiento que esta ciencia proporciona es esencial para tomar decisiones y forjar instrumentos de política ambiental.

El adjetivo “ecológico” fue capturado por los ambientalistas para darle un sentido combativo en defensa del ambiente, que postula un retorno a la vida natural, una alimentación, higiene y vestimenta basadas en elementos de la naturaleza y un replanteo ético de la conducta humana.⁷

⁶ IBID, p.3.

⁷ Brañes, Raúl: **Derecho Ambiental**, cit., p. 28; Martín Mateo, Ramón: **Derecho Ambiental**, Instituto de Estudios Administración local, Madrid 1977, p. 71 y Despax, Michel: **Droit de l'Environnement**, LITEC, Paris, 1980, p. 4 , 182, 196, 221,259, 296, 415, 419 y 432.

El ambiente no es una mera acumulación de elementos, sino un sistema integrado que tiene un punto natural de equilibrio. El hombre lo integra y siente separadamente la influencia de cada uno de esos componentes, influencia que registra distinta intensidad y oportunidad según el elemento.

Los elementos más característicos son:

- a) El *espacio en sí*, como continente de los objetos sensibles y la parte de este continente que ocupa cada uno de ellos. Incluye todos los elementos del ambiente. También lo integra el espacio exterior. Se transmiten por el espacio ondas, como son las sonoras, las luminosas, las calóricas, las de radio y las de televisión. El ser humano compete por su uso. Cuando es desordenado causa interferencias que perjudican a terceros.
- b) La *tierra* que sustenta y se integra con los demás elementos ambientales cuyos restos la alimentan y a veces la dañan. El ser humano la acondiciona y construye en ella su vivienda, su lugar de trabajo, sus vías de comunicación y sus lugares de esparcimiento.
- c) Los *vegetales* que se asientan en ella, la modifican, le extraen nutrientes y la alimentan con sus restos.
- d) Los *animales* que erosionan la tierra con sus movimientos y con las cuevas que cavan. También la alimentan con sus restos y desechos.
- e) El *agua* que circula por los demás elementos del ambiente.
- f) La *atmósfera*.
- g) Las *cosas* que el hombre elabora y sus desechos.
- h) Los demás *seres humanos*

Las condiciones del ambiente varían en el tiempo y en el espacio por acción de la naturaleza o del hombre.

Algunas de esas condiciones son:

- a) *Seguridad*: según esté sometidos a movimientos telúricos, tornados, inundaciones, u otros hechos naturales, cuyos efectos el hombre puede aliviar normando el uso del espacio y las actividades constructivas, preparándose anticipadamente para resistir al siniestro y reparando sus

efectos. El ser humano altera esa seguridad mediante el uso de armas o simplemente realizando actividades económicas peligrosas para el ambiente como las que causaron graves accidentes como Chernobyl o menos ostensibles, como ser la emisión de efluentes industriales que generan la lluvia ácida o el uso de fertilizantes y pesticidas agrícolas que incorporan residuos tóxicos al medio.

- b) *Temperatura*: que el ser humano puede modificar globalmente disminuyendo la capa atmosférica de CO₂ o singularmente cuando usa el agua de un río como refrigerante.
- c) *Luminosidad*: que puede ser alterada por un letrero luminoso.
- d) *Sonoridad*: cuyo incremento puede ser perjudicial como el que origina la operación de los aeropuertos.
- e) *Estética*: como ser la de un paisaje.
- f) *Salubridad*: que la emisión de afluentes puede comprometer.
- g) *Valor científico, histórico o cultural*: como ser el de un ecosistema, de una construcción o una obra de arte.

Los requerimientos de calidad dependen del destino del ambiente. Para mejorar su productividad un ambiente destinado a la producción puede admitir una disminución de las condiciones identificadas en el apartado precedentemente que no admitiría un ambiente destinado a la vivienda o a la recreación.

Teniendo en cuenta las distintas condiciones que el ambiente ofrece, el hombre ha asignado distintos destinos a distintas porciones del ambiente, instituyendo parques nacionales, parques industriales y la zonificación urbana y rural. Fuera de este condicionamiento, el individuo puede disponer libremente del ambiente sometido a su dominio "conforme a un ejercicio regular" y sin abusar de tal derecho (Cód. Civ. Arts. 2513/4) y sólo puede influir en el destino del ambiente del dominio público conforme a lo que disponga la reglamentación.

La demanda del ambiente crece progresivamente como consecuencia del aumento de la población y de sus necesidades. En cambio el *ambiente natural*

es limitado por definición y la acción humana lo somete a un constante deterioro, lo que compromete su disponibilidad. Pero el hombre puede acondicionar ese ambiente natural para incrementar tal disponibilidad y crear así un *ambiente artificial*.

El ambiente no es económicamente cuantificable porque lo que se valora es su existencia y calidad. Sin embargo la necesidad de tomar decisiones y expresarlas de modo que su ejecución pueda medirse unida a la tendencia contemporánea a reducir a expresiones matemáticas los requerimientos y padecimientos humanos ha obligado a intentar establecer niveles de calidad ambiental. Se mide con esta finalidad la cantidad de sustancias admisibles en los efluentes y en los cuerpos receptores, los decibeles de emisión sónica y la temperatura de un cuerpo o del aire.

La intrusión ambiental puede realizarse mediante variados elementos. Unos sólidos como el envase vacío que se arroja a la calle, otros líquidos como el agua que anega o erosiona el suelo o bien gaseosos, lumínicos, sónicos, térmicos o radioeléctricos.

De su magnitud, calidad y oportunidad y de las condiciones del ambiente receptor depende el efecto que pueda causar. Ese efecto suele ser:

- a) *Insensible*: oculto o de muy difícil identificación y medición;
- b) *Acumulativo*: lo que puede hacerlo irreversible o de muy difícil corrección;
- c) *Originado* en un progreso tecnológico orientado a la producción de bienes a expensas de la calidad ambiental;
- d) *De repercusión* a distintas distancias y en distintos momentos, a veces en las antípodas y a veces sobre generaciones futuras.

El sujeto que puede provocar el deterioro ambiental suele ser múltiple y difuso, lo que no impide identificarlo por sectores económicos (Ej. Industria, agricultura, minería, etc.) sociales (Ej. ; los motociclistas) o por regiones y a veces es tan extendido que se confunde con la humanidad o gran parte de ella.

Los problemas ambientales mas graves que afectan globalmente a toda la humanidad y que toda ella deberán afrontar son:

a) *La extinción acelerada de especies vivas:* El hombre destruye aceleradamente ecosistemas naturales para implantar cultivos homogéneos, expandir las comunicaciones, instalar industrias, explotar yacimientos y urbanizar. Cada día el hombre extingue casi un centenar de especies vivas, promedio que sigue aumentando. La mitad de las especies vivas se alojan en selvas tropicales que sólo cubren el 6% de la superficie terrestre.

La humanidad alcanzó el extraordinario nivel económico que hoy ostenta aprovechando solo unas pocas especies de animales y vegetales; por esto la humanidad puede perder para siempre fuentes de producción alimenticias o medicinales, información científica y otros beneficios.

b) *La acumulación de residuos.* Al crecer la población crece también la oferta de bienes y productos para su consumo, lo que hace crecer correlativamente el volumen de los residuos. Mientras la mayoría de los frutos y productos se consumen, sus residuos se acumulan. Su transformación espontánea es muy lenta.

La primera actitud del hombre fue alejar sus residuos, pero el crecimiento de la producción y el carácter acumulativo señalado determina que haya cada vez menos lugar adonde llevarlos. Las soluciones consisten en activar su transformación y abandonarlos o mejor reciclarlos para que vuelvan a usarse. El problema es cómo inducir a reciclar a quien le resulta más económico alejar sus residuos para transferir así el problema a su eliminación efectiva a otras comunidades o a otras generaciones.

Otro grave problema lo plantean los residuos peligrosos para la salud y la vida como son los químicos, los provenientes de establecimientos hospitalarios y los nucleares.

c) *La disminución de la capa de ozono.* El clorofluorocarbono (CFC), una de cuyas variedades se conoce en nuestro país como gas freón, se obtiene por síntesis a muy bajo costo; se evapora a bajas temperaturas, es inerte, estable y no tóxico. Estas cualidades difundieron su uso en refrigeradores y luego aerosoles y espumas plásticas.

Aunque inofensivo para el usuario, resultó altamente dañoso para la atmósfera, no solo porque contribuye activamente al recalentamiento global, sino porque el cloro que su descomposición libera destruye la capa de ozono que es la que retiene la mayor parte de los rayos ultravioletas que provienen del sol. Por este motivo un grupo de naciones celebró el protocolo de Montreal, que ratificado por la ley 23.778 impuso una reducción de más de la mitad de CFC, que para fin de siglo una nueva reunión realizada en Londres redujo a cero.

Subsisten sin embargo varios problemas a resolver. Uno es que la producción de hidroclorofuocarbonos que son menos dañosos pero dañosos al fin no ha sido prohibida; otro es que el CFC tarda unos quince años en llegar a la capa de ozono, por lo que el daño mas grave está en camino; otro es que la quema de combustibles fósiles y el uso de fertilizantes también destruye la capa y el otro es que los sustitutos que no son dañosos son producidos por o bajo licencia de un reducido grupo de empresas originarias de los países desarrollados que más han contribuido a la destrucción de la capa de ozono.

- d) *El cambio climático.* La capa de anhídrido carbónico y otros gases que cubren la tierra retienen parcialmente el calor que la superficie de la tierra expele en forma de rayos infrarrojos del mismo modo que lo hacen los cristales de un invernadero.

El crecimiento de esa capa hace que la tierra retenga mas calor y de ese modo las sequías, las tempestades y las inundaciones sean más extremas. Además, provoca una mayor licuación del hielo, lo que aumenta el nivel del agua y paulatinamente va sumergiendo las áreas mas bajas del mundo que es donde se encuentran sus más grandes ciudades y concentraciones industriales.

La quema de combustibles y la quemazón de bosques aludida anteriormente que asimismo disminuyen la masa vegetal que es la que lo absorbe, hace crecer esa capa y correlativamente aumenta la temperatura terrestre.

AMBIENTE Y DERECHO

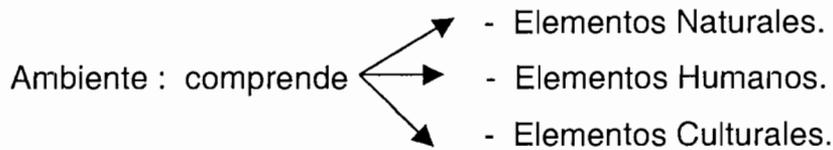
Al tratar esta rama, el derecho se refiere directamente al *Derecho Ambiental*, en vez de mencionar *Derecho al Medio Ambiente*.

Pues aludir al “medio ambiente” es una práctica lingüística poco ortodoxa ya que se utilizan acumulativamente expresiones sinónimas o, al menos, redundantes. El uso cotidiano de esa expresión en nuestro lenguaje, es precisamente para significar el conjunto de cosas y circunstancias que rodean y condicionan la vida del hombre.

Pero en la perspectiva jurídica o sea, de la Ciencia del Derecho, emplearemos la expresión “ambiente” y “ambiental” con todo su rigor conceptual, lo que permitirá una mejor comprensión de la materia y su correlación con los desarrollos alcanzados bajo esta denominación en otras legislaciones, o sea *environnement* (en francés), *environment* (en inglés) y *unwelt* (en alemán).

También es fundamental dejar en claro si la expresión *Derecho Ambiental* equivale a la expresión “*Derecho Ecológico*”. En este sentido se cree que ambas expresiones no son identificables entre sí. La primera conduce a un tratamiento más abarcativo de la materia, en tanto que la segunda la limita a los ecosistemas naturales.

El concepto del ambiente comprende toda la problemática ecológica en general y, por supuesto, el tema capital resulta ser la utilización de los recursos naturales que se encuentran a disposición del hombre en la biósfera. Pero aunque el ambiente sea una parte de la naturaleza y se busque una política de tutela ambiental en su totalidad, existen múltiples estrategias proteccionistas sectoriales que van más allá del ámbito puramente natural y persiguen preservar la obra humana en sus aspectos estéticos, paisajísticos, etc. , con miras a asegurar una buena calidad de vida y una sana utilización de los recursos y de la obra cultural para legarlos a las generaciones futuras.



El Derecho Ambiental norma la creación, modificación, transformación y extinción de las relaciones jurídicas que condicionan el disfrute, preservación y mejoramiento del ambiente.

Este derecho se encuentra sobre principios propios, recién en formación y consiste en la novísima rama de la ciencia jurídica nacida en los prolegómenos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el hábitat humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972.⁸

Esta nueva rama forma parte del conjunto del Derecho, pero la unidad de su problemática y un cierto número de características específicas permiten hablar de una identidad propia dentro de los sistemas jurídicos.⁹ Por lo tanto, está perfectamente justificado hablar de Derecho Ambiental, señalando sus características propias.

a) *Carácter interdisciplinario*

La primera de estas características resulta de la naturaleza interdisciplinaria de todo lo que concurre al medio ambiente. El derecho requiere en este caso, para establecer las necesarias medidas de protección, las indicaciones y la asistencia de otras disciplinas que estudian los aspectos físicos, químicos y biológicos del medio ambiente y que describen los deterioros de la biósfera, los evalúan y proponen las soluciones que el legislador debe traducir al lenguaje jurídico teniendo en cuenta, igualmente, los datos que los economistas y sociólogos pueden aportar.

b) *Carácter sistemático*

⁸ Messina de Estrella Gutiérrez, G. N., **La responsabilidad Civil en la Era Tecnológica**, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, Pág. 112.

⁹ Kiss, Alexandre, "Introducción" a la obra **L'Écologie et la Loi**, Paris, 1989, Pág. 7.

La segunda característica es consecuencia del sustrato ecológico del ordenamiento ambiental, frente a la normativa sectorial de carácter sanitario, paisajístico, defensora de la fauna y regulativa de las actividades industriales, que impone necesariamente a esa nueva disciplina un riguroso carácter sistemático. La regulación de conductas que comporta no se realiza aisladamente, lo que era la tónica de las regulaciones administrativas precedentes, sino teniendo en cuenta el comportamiento de los elementos naturales y las interacciones en ellos determinadas como consecuencia de la intervención del hombre.

c) *Carácter supranacional*

El tercer rasgo esencial del Derecho Ambiental es el rol de los factores, cuyos límites sobrepasan las fronteras de los Estados y destacan la importancia de la cooperación internacional. Ni el mar, ni los ríos, ni la flora y la fauna salvaje conocen fronteras, ni las poluciones que pasan de un medio al otro, no pueden ser combatidas sino en un contexto, o dicho de otro modo, sin la cooperación de otros Estados.

d) *Especialidad singular*

Los imperativos ecológicos hacen que el ámbito espacial de las regulaciones administrativas, se hallen en función del marco más o menos impreciso de los mecanismos de emisión, transporte e inmisión, cuya singularidad da lugar a subsistemas acotados dentro del sistema general.

De aquí que el Derecho Ambiental ponga en conflicto los dispositivos regulatorios que se adopten en los diferentes espacios en los cuales se desarrollen los fenómenos que impactan el ambiente.¹⁰

e) *Especificidad finalista*

Este criterio finalista tiene por objeto suprimir o eliminar el impacto de las actividades humanas sobre los elementos o los medios naturales¹¹. Con un criterio análogo se ha afirmado que *“el derecho ambiental es el sector del orden jurídico que regla las conductas humanas que pueden ejercer influencia, con efectos en la calidad de la vida de los hombres, sobre los*

¹⁰ Mateo, Ramón M., **Tratado de derecho ambiental**, Vol. I, Trivium, Madrid, 1991, Pág. 92.

¹¹ Desprax, M., **Droit de L'Environnement**, Paris, 1980, Pág. 35.

procesos que tienen lugar entre el sistema humano y el medio ambiente¹².

f) *Énfasis preventivo*

Aunque el Derecho Ambiental se apoya en un dispositivo sancionador, sus objetivos son fundamentalmente preventivos.

Cierto que la reparación lleva implícita siempre una vocación de prevención en cuanto que lo que pretende es precisamente, por vía de amenaza, evitar que se produzcan los supuestos que dan lugar a la sanción, pero en el Derecho Ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz por cuanto de haberse producido ya las consecuencias biológicas y socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los graves daños ocasionados al ambiente.

g) *Rigurosa regulación técnica*

La normativa del Derecho Ambiental contiene prescripciones rigurosamente técnicas, que determinan las condiciones precisas en que deben realizarse las actividades afectadas. La discrecionalidad de la administración pública para adoptar las regulaciones a situaciones particulares y diferenciadas es muy limitada, y lo mismo sucede en la apreciación que los juristas pueden hacer dentro de los límites y umbrales de las regulaciones técnicas.

h) *Vocación redistributiva*

Uno de los aspectos no menos importantes del Derecho Ambiental es su intento de corregir las deficiencias que presenta el sistema de precios, para incorporar a los costos las externalidades que representan los gastos de instalaciones que eviten la contaminación. Sea el contaminador que debe pagar, sea el usuario o el consumidor, el Derecho Ambiental debe hacerse cargo de esta problemática aportando los instrumentos normativos adecuados para la efectividad de los criterios adoptados¹³.

¹² Branes Ballesteros, R., **Las diversas interpretaciones del Derecho Ambiental**, Madrid, 1983.

¹³ De la Poza, G., "El principio quien contamina paga", en **Economía Industrial**, 1975, Págs. 61 y sigs.

“Una reconciliación entre la economía y el medio ambiente puede lograrse utilizando las instituciones de la primera como medio para alcanzar los fines del segundo. El sistema de libre empresa se dedica a asegurar que todos los costos hayan sido sumados, para que no ocurran invasiones o violaciones sobre el medio ambiente”¹⁴.

i) *Primacía de los intereses colectivos*

El Derecho Ambiental es sustancialmente derecho público. La tutela del ambiente apunta a mejorar la calidad de vida de las humanidades y a lograr el desarrollo sostenible como legado para las generaciones futuras. Ello no excluye, sin embargo, al derecho privado, cuyo ordenamiento debe atender las relaciones de vecindad y las exigencias particulares de compensaciones y reparaciones en caso de ilícitos ambientales, ya se trate de responsabilidad objetiva por riesgo o responsabilidad subjetiva por culpa.

Instrumentos de la política ambiental Argentina:

La política ambiental encuentra en el concepto de sustentabilidad una expresión de gran trascendencia, puesto que la atención a los problemas ambientales y la inducción de nuevos procesos de desarrollo con una dimensión de sustentabilidad demanda de importantes esfuerzos para coordinar decisiones privadas con objetivos públicos. Esto puede lograrse a través de la utilización de una amplia gama de instrumentos que hacen disponibles la legislación y las instituciones vigentes, los cuales constituyen las herramientas fundamentales de actuación tanto del Estado como de la sociedad.

Cada instrumento tiene un ámbito particular de aplicación y diferentes condiciones de alcance, eficacia y costo/efectividad. No todo instrumento puede generalizarse para afrontar cualquier tipo de problema o para acceder a cualquier tipo de objetivo. Algunos instrumentos pueden ser aplicables a procesos atomizados o a conductas generalizadas, esto es, su cobertura es de

¹⁴ Block, Walter R., **Economies and the environment: a Reconciliation**, Capítulo X, Canadian, 1990.

amplio espectro. Otros instrumentos tienen mayor especificidad y sólo pueden imponerse a conductas o a proyectos claramente determinados en el tiempo y el espacio.

Este tipo de instrumentos se refiere a nuevos proyectos a realizarse en nuestro país, regulado en las distintas leyes mencionadas posteriormente.

Instrumentos Preventivos Administrativos.

1) Estudio de Impacto Ambiental:

Es un análisis técnico integrado e interdisciplinario en el que se identifican los impactos ambientales.

Constituye uno de los componentes del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, y en tal sentido tiene por objeto esencial producir la información necesaria para la elaboración del *informe o declaración de impacto ambiental*. Esta última denominación suele resultar ambigua doctrinariamente, puesto que:

- a) para el régimen nacional constituye el informe, avalado por un equipo técnico, donde se presentan los resultados de los estudios para la evaluación final por parte de los decisores, y puede ser sometido a consulta pública, para información y análisis de los agentes sociales interesados en la toma de decisión sobre el proyecto; se revisa, incorporando los resultados de la consulta, y finalmente se presenta para su evaluación final por parte de la autoridad responsable de emitir el dictamen,
- b) mientras que en el ámbito de la generalidad de los sistemas legales provinciales la declaración de impacto ambiental (D.I.A.) es la decisión administrativa emitida por la autoridad competente que causa ejecutoria, mediante la cual, previo dictámenes técnicos, sectoriales y sometimiento a audiencia pública u otro mecanismo de recepción de consulta ciudadana, se revisan procedimientos y resultados, y en tal sentido se aprueba, condiciona o rechaza el proyecto, debiendo necesariamente incluir las prescripciones pertinentes sobre las formas de realizar el seguimiento y fiscalización de las actuaciones y compromisos.

Información general, que debe cumplir el estudio de impacto ambiental, según la legislación vigente en donde se encuentra regulado:

- a) Nombre del proyecto.
- b) Nombre y acreditación del / los representante/s legal/es.
- c) Domicilio real y legal en la jurisdicción y teléfonos.
- d) Actividad principal de la empresa y organismo.
- e) Nombre del / los responsable/s técnico/s del estudio.
- f) Domicilio real y legal en la jurisdicción. Teléfonos.

Contenido: Descripción de proyectos, análisis de las alternativas y solución elegida, informe sobre el medio en el que se efectuó, efectos esperados sobre los recursos naturales, el paisaje, la población, estructura y función de los ecosistemas presentes, valores culturales, acciones y medidas de protección del medio, corrección y compensación de los efectos negativos previsibles, programas de vigilancia y monitoreo, posibilidad de incrementar acciones correctoras complementarias.

Regulado en:

Constituciones: Río Negro, San Juan, Córdoba, Salta, Santa Fe, Buenos Aires.

Leyes Nacionales: Residuos Peligrosos, Ley de Presas, Ley de Protección ambiental para minería.

Legislaciones Locales: Córdoba, Río Negro, Tucumán y Buenos Aires.

Resoluciones: Secretaria de Energía.

2) *Evaluación del Impacto Ambiental (EIA):*

La evaluación del impacto ambiental es tanto un proceso como un producto. Como *proceso*, es la actividad por la cual se intenta predecir las clases de resultados reales y potenciales de las interacciones esperadas entre una nueva acción o proyecto y el medio ambiente natural / humano donde se planifica el proyecto. El proceso continúa con el desarrollo de aspectos específicos importantes del proyecto (medidas de mitigación), que confinarán a los impactos ambientales dentro de los límites aceptables. Como *producto*, el

estudio de impacto ambiental es el documento que contiene la información de soporte necesaria sobre el proyecto y el medio ambiente, señala los compromisos del proponente sobre las medidas de mitigación y presenta las predicciones de impactos efectuadas por profesionales calificados.

Se trata de un proceso de estudio sistemático destinado a predecir las consecuencias ambientales. Su objeto consiste en asegurar la identificación y previsión de los riesgos potenciales, así como financiar e incorporar, dentro del plan de desarrollo del proyecto, las medidas necesarias para evitar, mitigar o compensar daños ambientales. Siendo un proceso, la EIA permite que el nivel de estudio corresponda a la escala del proyecto y al riesgo percibido para el medio ambiente. A fin de cumplir con su propósito, deberá emprenderse una EIA con la anticipación necesaria en el ciclo del proyecto, para que pueda afectar la planificación y el diseño. Es importante contar con suficientes datos sobre ubicaciones alternativas, diseños y procesos en los cuales se pueda basar un estudio ambiental, puesto que si ya se han tomado decisiones sobre estos factores, la oportunidad de ejercer una influencia en el proyecto final, mediante el mecanismo del proceso de estudio de impacto ambiental, se verá limitada. Por ello, debe considerarse a la EIA como parte de un proceso dinámico del desarrollo de proyectos, y no como un informe independiente en el que se detallan las consecuencias ambientales y sociales de un proyecto cuyo diseño no ha considerado los análisis ambientales y sociales.

Una característica de la EIA es la de ser básicamente una *herramienta para la toma de decisiones*: su principal objetivo es facilitar al decisor los elementos de juicio que le permitan a éste tener una idea clara de las alternativas que fueron consideradas, las ventajas y desventajas de cada una de ellas, los cambios ambientales esperados si se llevara a cabo la acción, y el conjunto de recomendaciones de protección, atenuación o compensación que se proponen, con su correspondiente plan de acción. Cuando la evaluación de impacto ambiental se lleva a cabo en forma sistemática, tratando de adelantarse en el diagnóstico de los problemas y sus posibles soluciones, evaluando cada uno de ellos y acudiendo a la consulta pública en las etapas iniciales del trabajo, se puede interpretar como un instrumento de manejo o *gestión ambiental* cuya intención es permitir la consideración anticipada y participativa de los efectos ambientales de una acción, antes de que ésta resulte autorizada o aprobada.

Una EIA puede concebirse como un proceso y método de estudio sistemático, participativo, reproducible e interdisciplinario, diseñado para identificar, predecir, interpretar, evaluar y comunicar los efectos sobre el medio ambiente de una acción, obra o proyecto, y sus alternativas razonables, que incluye prioritariamente una información detallada sobre las medidas de mitigación, sistema de monitoreo y gestión que deben ser aplicadas para evitar o disminuir al mínimo los efectos negativos, o realzar los positivos, según proceda.

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental debe implicar una capacidad práctica para hacer compatibles objetivos de desarrollo económico y social con criterios ambientales, y ofrecer la oportunidad de tomar decisiones correctas haciendo un uso socialmente óptimo de los recursos económicos y ecológicos de la sociedad. Esto puede facilitarse cuando exista un ordenamiento ecológico del territorio, donde la evaluación de impacto ambiental se convierte en un instrumento de segundo piso, que aporta, en un nivel más fino, criterios específicos de mitigación de impactos a proyectos que en principio estarían permitidos por el ordenamiento ecológico territorial.

Los *principios* guía que califican al proceso de EIA, son los de:

- a) *Participación*: Acceso apropiado y oportuno al proceso para todas las partes (públicas y privadas) interesadas.
- b) *Transparencia*: Todas las decisiones de valoración y sus fundamentos, deben ser abiertas y accesibles.
- c) *Certeza*: El proceso y cronología de las etapas de evaluación deben preverse anticipadamente y deben ser seguidos por todas las partes involucradas (proponente, comunidad afectada / beneficiada, organismos de aplicación, sectoriales y técnicos, y ciudadanía en general), generando información exacta y apropiada acerca de la naturaleza, magnitud probable e importancia de los efectos potenciales, riesgos y consecuencias de un proyecto y sus alternativas.
- d) *Responsabilidad*: Las autoridades competentes resultan responsables, frente a todas las partes, de sus acciones y decisiones bajo el proceso de evaluación.
- e) *Credibilidad*: Los estudios y valoraciones suponen profesionalismo objetividad e indiscutible pericia técnica.

- f) *Costo-efectividad*: El proceso de evaluación y sus resultados deben asegurar protección del ambiente al menor costo para la sociedad.
- g) *Flexibilidad*: El proceso de evaluación de impacto ambiental debe ser susceptible de adaptación para tratar, eficiente y eficazmente, cualquier propuesta o decisión, en base a una continua retroalimentación de sus datos y resultados, mediante vigilancia, monitoreo y auditoría de sus principales indicadores.
- h) *Viabilidad*: La información y los resultados proporcionados por la EIA son de aplicación viable para acciones de planificación y decisión.

Para aprovechar todo el potencial de la evaluación de impacto ambiental, desde el punto de vista de su eficacia como instrumento de la política ambiental, resulta necesario definir con claridad sus ámbitos de aplicación; acordar las metodologías de análisis adecuadas; llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental de manera preventiva, a nivel de ante proyecto, más concretamente en la fase temprana de identificación; establecer sistemas de seguimiento y autoevaluación; promover la existencia de un cuerpo colegiado de consultores y especialistas de alto prestigio; prever mecanismos técnicos y jurídicos para la resolución de controversias; prever mecanismos adecuados de participación y consulta pública; hacer eficiente el procedimiento para evitar rezagos que obstaculicen la inversión privada y pública; establecer correspondencia con el ordenamiento ecológico del territorio; establecer sistemas de evaluación y seguimiento de condicionantes en materia de impacto ambiental; explorar y diseñar mecanismos formales para la aplicación de medidas compensatorias ante impactos ambientales inevitables, entre otros.

Un aspecto relevante en la problemática, es el de impacto ambiental significativo. El contexto y las condiciones de intensidad se relacionan principalmente al “cuando” y “donde” de los impactos.

Para determinar si los impactos ambientales adversos son significativos o relevantes, suponen el análisis de los siguientes aspectos:

- a) *Contexto*. Los factores de contexto potencialmente relevantes para lo significativo de un efecto ambiental incluyen, por ejemplo:

- 1) Las poblaciones humanas potencialmente afectadas, así como los segmentos vulnerables de la población (Ej. Niños, personas de la tercera edad).
 - 2) Extensión geográfica (región y localidades).
 - 3) Contexto ecológico.
 - 4) Características únicas del área geográfica (Ej. Proximidad a los recursos históricos o culturales, parques, humedales, ríos silvestres o escénicos, o áreas ecológicas críticas).
 - 5) Normas relacionadas con la protección de la salud o el medio ambiente, especificadas por los instrumentos legales internacionales, nacionales y provinciales.
 - 6) Probabilidad de ocurrencia.
 - 7) Incertidumbre científica.
- b) *Intensidad.* Los factores de intensidad, potencialmente relevantes para la determinación de la severidad o magnitud de los impactos ambientales, incluyen por ejemplo:
- 1) Grado de toxicidad y otros impactos sobre la salud o seguridad pública.
 - 2) Grado en el cual los efectos sobre el medio ambiente representan riesgos únicos o poco usuales.
 - 3) Grado en que un proyecto constituye un precedente en materia de normatividad y de emisión de licencias en una nueva área, y, por lo tanto, pueda ocasionar que durante el desarrollo de proyectos futuros también se generen impactos ambientales de importancia.
 - 4) Duración, potencial de recurrencia y frecuencia de los impactos.
 - 5) Grado de irreversibilidad de los impactos.
 - 6) Relación con otros proyectos que, aunque sean insignificantes a nivel individual, puedan ser acumulativos, o se pudiera esperar de manera razonable que causen impactos de importancia.
 - 7) Grado en el que los efectos físicos o biológicos del proyecto pueden afectar de manera adversa los recursos históricos o culturales importantes, o usos tradicionales que los pueblos aborígenes hacen de los recursos culturales, históricos y naturales.

- 8) Grado en el que el proyecto puede afectar a las especies amenazadas o en peligro, o el hábitat que haya sido determinado como crítico para ellas.
- 9) Grado en el que se afecte la biodiversidad.
- 10) Grado en el que los sistemas ecológicos y paisajes sean transformados.
- 11) Grado en el que el proyecto puede impedir o reducir la calidad o disponibilidad de los recursos renovables o no renovables.

De gran relevancia resulta, como criterio específico para cuantificar impactos ambientales, el uso de indicadores que reflejen el grado de controversia, preocupación o inquietud pública que suscita la propuesta de acción.

Fases del proceso de la EIA: Los formatos y contenidos de los estudios ambientales se estructuran según fases de desarrollo básicas, conforme a los esquemas generalmente aceptados (Canadá, Francia y España), que tienen por objeto:

Fase 1: Clasificación o categorización inicial de la acción o proyecto.

Fase 2: Clasificación o determinación de la naturaleza, alcance y profundidad de la EIA (problemas ambientales significativos, naturaleza del análisis requerido y posibles de medidas de mitigación, de los que surgen generalmente los términos de referencia del estudio y las bases para una información pública amplia preliminar). Incluye asimismo la consideración temprana de alternativas al proyecto propuesto.

Fase 3: Evaluación de las condiciones de base de los recursos, tanto naturales como de valor socioeconómico y cultural.

Fase 4: Identificación y cuantificación de los impactos ambientales adversos significativos, que sean consecuencia de las actividades programadas.

Fase 5: Propuesta de plan de mitigación, que puntualiza los aspectos a cubrir en la planificación y en el desarrollo de las operaciones, para eliminar y/o mitigar o compensar los impactos ambientales.

Fase 6: Control de la gestión ambiental, que consiste en el plan de monitoreo de los valores de los parámetros a controlar, con el fin de lograr la debida eficacia del plan de mitigación.

Fase 7: Presentación de los resultados del estudio de impacto ambiental.

Fase 8: Dictámenes técnicos y sectoriales, audiencia pública u otro mecanismo de información y participación pública.

Fase 9: Revisión y decisión.

Fase 10: Seguimiento del proyecto y de su impacto ambiental.

La autoridad administrativa dicta la decisión final o sea la declaración de impacto, que puede consistir en: a) un rechazo total del proyecto; b) en una postergación para suplir insuficiencias; y c) en una aprobación del proyecto considerado con "aptitud ambiental".

La declaración ambiental es recurrible por vía administrativa o bien por la vía jurisdiccional, tanto por los titulares de proyectos denegados u observados, como también por otros sujetos individuales o colectivos beneficiados o perjudicados por una obra, bien directamente, bien indirectamente por asociaciones defensoras de la naturaleza, o por funcionarios legitimados para la defensa de intereses difusos.

Regulado en:

Constituciones: Río Negro, San Juan, Córdoba, Salta, Santa Fe, Buenos Aires.

Leyes Nacionales: Residuos Peligrosos, Ley de Presas, Ley de Protección ambiental para minería.

Legislaciones Locales: Córdoba, Río Negro, Tucumán y Buenos Aires.

Resoluciones: Secretaria de Energía.

Se encuentra regulada en conjunto con el Estudio de impacto ambiental pero se diferencian en el ente emisor, la empresa es la que debe emitir el estudio de impacto ambiental que será estudiado por la autoridad competente en cada caso de acuerdo a la jurisdicción en donde se desarrolle el proyecto.

3. Sistemas voluntarios de gestión ambiental y Auditorías Ambientales:

Como no resulta eficiente, y aún factible, en todos los casos imponer de manera coactiva, desde la autoridad ambiental, condicionantes técnicos y de procesos a las actividades productivas, en muchas ocasiones resulta mucho más conveniente, tanto desde el punto de vista público como privado, construir de manera concertada sistemas de autorregulación que cumplan con una serie de objetivos, entre los que se destacan: a) superar la normatividad oficial o cubrir vacíos normativos; b) fomentar un enfoque de calidad ambiental a los procesos productivos; c) promover la corresponsabilidad y la iniciativa del sector privado en el cumplimiento de objetivos sociales ambientales; d) cumplir con metas sociales adicionales de protección ambiental de una manera costo/efectiva; e) descentralizar compromisos y funciones de gestión ambiental; f) promover la imagen corporativa de empresas o de ramas industriales que asuman iniciativas ambientales.

La autorregulación tiene tres componentes principales, que son las auditorías ambientales, las normas voluntarias y los procesos de certificación.

La autorregulación vía auditorías, normas voluntarias y certificaciones constituye sin duda, un instrumento para la creación de infraestructura y eslabonamientos productivos de importancia fundamental. El apoyo a los esquemas de autorregulación deberá procurar incidir de manera directa en la creación de nuevas actividades, detectando oportunidades que puedan escapar a las empresas y aprovechando economías de escala que se presenten.

Auditorías ambientales: Esta acción se fundamenta en la participación voluntaria empresarial para la prevención y control de la contaminación industrial, propiciando su rol de instrumentos a través de convenios del estado con las empresas, a los fines de que sus efectos se difundan a lo largo de toda la estructura productiva. Las auditorías ambientales consisten en la revisión exhaustiva de las instalaciones, procesos, almacenamientos, transporte, seguridad y riesgo, entre otros aspectos, que permitan definir planes de acción

que definan con plazos determinados las obras, reparaciones, correcciones, adquisiciones y acciones necesarias emanadas del dictamen de la auditoría, estén o no normadas, para finalmente ser firmadas entre la autoridad y el empresario, y garantizar su cumplimiento mediante fianzas, de acuerdo a la normativa de la Comunidad Europea. (No es el caso de Argentina o el MERCOSUR, pues este tipo de Instrumento no se encuentra regulado hasta la fecha.)

El sistema supone la aplicación de un programa de autoverificación de las empresas por medio de un procedimiento de auditorías por declaración, que implica la presentación de una declaración de estado ambiental de sus instalaciones y procesos ante la autoridad ambiental, a través de una empresa previamente acreditada. Asimismo, el sistema requiere un programa de vigilancia y fiscalización del cumplimiento de la legislación mediante evaluaciones aleatorias para controlar su adecuación y veracidad.

Normas voluntarias: La normatividad voluntaria consiste en acuerdos entre empresas y la autoridad ambiental para llevar las exigencias ambientales más allá de lo que plantean las normas oficiales, o bien para llenar vacíos normativos. Generalmente, resultan adecuadas en relación al sector privado, para concretar acuerdos de normatividad voluntaria en algunas ramas industriales particularmente problemáticas. De esta manera se estimula la participación del sector privado en una nueva generación de normas voluntarias definidas por la *International Standardization Office (ISO)*¹⁵, que incorporan la gestión ambiental dentro de las normas de calidad total de las empresas. Estas normas, que van adquiriendo una importancia creciente en el contexto internacional, plantean patrones de conducta tecnológicos y administrativos orientados a la prevención de la contaminación y a la minimización de residuos, así como a la sustitución de insumos.

Su promoción por parte del sector privado obedece al menos a dos razones. Por una parte, la prevención de la contaminación resulta, en el mediano plazo, mucho más rentable que su control o, incluso, que eludir la regulación existen-

te, ya que da pie a procesos más eficientes y menos costosos. Por otra, existe una creciente presión internacional para su adopción, y tienden a convertirse en un requisito para la participación en muchos mercados, tanto de bienes intermedios como de consumo final. La autoridad ambiental promoverá decididamente toda iniciativa de normas voluntarias que signifique un beneficio ambiental.

Certificación de productos y procesos: La certificación de productos o ecoetiquetado es otra iniciativa de autorregulación que obedece a exigencias del mercado internacional y, crecientemente, de demandas domésticas. A través de ella se busca diferenciar productos, de manera que se premie aquellos que se manufacturan con tecnologías de mayor calidad ambiental o menos impactantes del medio ambiente.

Estos sistemas de etiquetado ecocomercial son el resultado del proceso por el cual la protección del medio ambiente se ha convertido en un valor social. El número de consumidores y usuarios que no desean dañar el ambiente es cada día mayor. Su capacidad para elegir y convertir así el acto de compra en una herramienta para defender la salud y el medio ambiente en que están viviendo, ha causado que los requisitos ecológicos de ciertos productos y procesos de producción hayan pasado a ser instrumentos de diferenciación en el mercado internacional, aun cuando en muchos casos no sean exigidos por las normas legales.

En general, pueden diferenciarse, según el organismo que lo otorga, en públicos y privados (estos últimos habilitados para tal fin). Entre los certificados o etiquetados ambientales otorgados por entes estatales se distinguen:

- a) Aquellos que acreditan la aprobación de un sistema de procesamiento o producción, como los certificados que se otorgan a generadores, manipuladores o transportistas de residuos peligrosos (en algunas legislaciones provinciales se incluyen los residuos patogénicos y los denominados especiales), en los que dichos instrumentos acreditan (en

¹⁵ Ver Normas ISO 14000

forma exclusiva) la aprobación del sistema de manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final que los generadores aplican a los residuos, constituyen requisito para la habilitación, funcionamiento y plan de cierre de planta, provisorio y definitivo (comprendiendo las operaciones que pueden conducir a la recuperación de recursos, el reciclado, la regeneración, la reutilización directa u otros usos autorizados), cuyo cumplimiento se encuentra sometido a control de monitoreo interno y externo permanente; la ley 11.459 de la Provincia de Buenos Aires, que resulta aplicable a todas las industrias instaladas, que se instalen, amplíen o modifiquen, establece que deberán contar con un certificado de aptitud ambiental como requisito obligatorio indispensable para que las autoridades municipales puedan conceder, en uso de sus atribuciones legales, las correspondientes habilitaciones industriales.

- b) Aquellos certificados ambientales que representan un "incentivo", "reconocimiento" o "premio" para su titular, como la regulación y/o aplicación, por parte de las distintas provincias, de los presupuestos mínimos de protección ambiental en la actividad minera en relación a los certificados de calidad ambiental, a los cuales se accede por el solo hecho de acreditar, mediante declaración jurada, haber dado cumplimiento, a la fecha de presentación, a las exigencias contenidas en la declaración de impacto ambiental.

Las certificaciones ambientales otorgadas por organismos privados, por su parte, se caracterizan por su origen no obligatorio o imperativo legal, pero cuyo otorgamiento concede un alto valor social y económico en el mercado correspondiente, toda vez que su "obligatoriedad" surge respecto de estándares adoptados internacionalmente por el respectivo sector productivo, y su incumplimiento significa la expulsión de los mercados. En general incluyen desde las normas ISO 9000, 9001, y más específicamente las normas de la serie ISO 14000 e IRAM, cuyas condiciones de acceso responden muchas veces como condicionantes para el acceso al financiamiento de los organismos financieros internacionales. Dentro de esta misma categoría se destacan las certificaciones de calidad orgánica de procesos y productos agro alimentarios,

y los ecoetiquetados otorgados a empresas petroleras, acreditando el cumplimiento de las normas y procedimientos en la materia.

Como se dijo anteriormente estas son normas voluntarias y no se encuentran reguladas en ninguna ley o norma.

Normas ISO 14000

La norma ISO 14000, no es una sola norma, sino que forma parte de una familia de normas que se refieren a la gestión ambiental aplicada a la empresa, cuyo objetivo consiste en la estandarización de formas de producir y prestar de servicios que protejan al medio ambiente, aumentando la calidad del producto y como consecuencia la competitividad del mismo ante la demanda de productos cuyos componentes y procesos de elaboración sean realizados en un contexto donde se respete al ambiente.

La Organización Internacional para la Estandarización (ISO - International Standard Organization), es un organismo con sede en Ginebra, nacido luego de la segunda guerra mundial y está constituida por mas de 100 agrupaciones o países miembros. Su función principal es la de buscar la estandarización de normas de productos y seguridad para las empresas u organizaciones a nivel internacional.

Estas forman parte además de la serie ISO de donde provienen las conocidas ISO 9000 e ISO 9001, referidas estas ultimas a la calidad total dentro de la empresa.

En los últimos 30 años, la protección de la salud de los humanos y la responsabilidad ambiental han sido preocupaciones prioritarias para las naciones industrializadas en el mundo.

Esto llevó la preocupación al plano internacional de la ONU organizándose en consecuencia conferencias en torno al tema ambiental.

Vertientes y Origen

La norma ISO se basa en la norma inglesa BS7750, que fue publicada oficialmente por la British Standards Institution previa a la reunión mundial de la ONU sobre el Medio Ambiente (ECO 92-Rio de Janeiro).

Una de las deliberaciones de la Eco 92 trató sobre la instalación de un grupo de trabajo por parte de la International Standardization Organization para estudiar la elaboración de Normas Ambientales. El resultado de estos trabajos fue la creación de Comité Técnico 207/ ISO/TC 207, en marzo de 1993. El Comité Técnico estructuró seis subcomités y un grupo de trabajo, en los cuales se discutieron los temas pertinentes con los países responsables.

- Subcomité 01: Sistema de Gestión Ambiental - Reino Unido
- Subcomité 02: Auditorías Ambientales - Holanda
- Subcomité 03: Sellos Ecológicos (sellos verdes) - Australia
- Subcomité 04: Evaluación del Desempeño Ambiental - Estados Unidos
- Subcomité 05: Análisis del Ciclo de Vida- Francia
- Subcomité 06: Términos y Definiciones- Noruega
- Grupos de Trabajo: Aspectos Ambientales en normas y productos-Alemania

La edición final de la norma BS-7750 se publicó en 1994 y sirve de guía para la evaluación del impacto ambiental. La norma internacional ISO 14000 fue aprobada en septiembre de 1996 y la elevación de la norma a rango europeo se dio en marzo de 1997. La versión oficial en idioma español de la norma internacional fue publicada en mayo de 1997.

Normas voluntarias

Las normas desarrolladas por ISO son voluntarias, ya que es un organismo no gubernamental y no depende de ningún otro organismo internacional, por lo tanto, no tiene autoridad para imponer sus normas a ningún país. Debemos tener en cuenta que la norma ISO 14000, no fija metas ambientales para la prevención de la contaminación, ni tampoco se involucran en el desempeño

ambiental a nivel mundial, sino que establece herramientas y sistemas enfocados a los procesos de producción al interior de una empresa u organización, y de los efectos o externalidades que de esto deriven al Medio Ambiente.

Estas constituyen regulaciones voluntarias que productores y usuarios ponen al servicio de la racionalización, el control de calidad y la seguridad de los productos, es decir que estas no poseen un dictamen esbozado en leyes o reglamentos jurídicos, sus estructuras encuentran su validez en las fuerzas del "mercado", decididas en segmentos del mismo, que poseen un interés en tal determinación.

En este contexto cabe resaltar el papel de la ISO como una verdadera asamblea mundial donde las normas son propuestas, votadas por todos los países, pese a su carácter no obligatorio de implementación.

El interés en adherir a éstas por parte de los empresarios derivan de dos preocupaciones básicas a saber: en un primer lugar de naturaleza económica que se traduce en reducciones en el gasto de aguas y energía, el aprovechamiento de residuos, y la reducción de multas y penalidades. En segundo lugar la demanda de los denominados "productos verdes", que se tornan cada vez mas atractivos para los consumidores

Desde un punto de vista estratégico: las empresas tienen conocimiento de que conviven en una "presión ambiental" por parte de las organizaciones no gubernamentales ecologistas, tales como Greenpeace, etc., como también por parte de los consumidores. El costo de una tragedia ambiental para una empresa influye tanto en el "bolsillo" de los empresarios como en toda su relación con la sociedad en que se desenvuelve. Por otro lado encontramos también la mayor exigencia al exportar, por parte de los países económicamente desarrollados como EE.UU. o Europa, que se traducen en un "paquete" extenso e intrincado de requisitos ambientales.

Como aspecto negativo a esta normalización universal como la que estas normas proponen puede ser nefasta a los intereses corporativistas y mecanismos de protección comercial por parte de los países desarrollados. Así

también pueden perjudicar la integración en el orden del MERCOSUR, tanto a nivel Bloque como en cada uno de los estados en particular. Es necesario en este sentido que la implementación de las normas ISO asegure posibilidades reales a cada país por separado como también en bloque, sin perder de vista las características y valores regionales.

Francés Cairncross afirma que: *"Los costos de las políticas verdes sean una carga mas sobre la industria... las compañías que inviertan en reducir emisiones tendrán menos dinero para gastar en el desenvolvimiento de nuevos productos... será también un inicio de un viraje radical en las preferencias del consumidor. El desenvolvimiento de productos que usan a la naturaleza de forma económica implicara la generación de nuevas tecnologías..., fortunas esperan a aquellos que encuentren formas más baratas de eliminar plásticos o sanear lo contaminado..., el desafío del gobierno y de los ambientalistas es de enfocar métodos para desarrollar los incentivos correctos, de forma que las industrias los consideren lucrativos y baratos"*. Es innegable el "roce" existente entre la relación costos-protección ambiental, por cuanto las ecuaciones al respecto no resultan beneficiosas para la industria, es esta nueva concepción de una normativa que responde a nivel voluntario a las exigencias ambientales, tendientes a la obtención del sello que identifique a los productos y servicios para su reconocimiento por los consumidores.

Corresponde a los juristas atender lo referente a los recaudos de aplicación, pertinentes a este tipo de normas que trascienden los tradicionales embates jurídicos.

Estas normas voluntarias en nuestro país son adoptadas por el IRAM, éste es miembro participante con obligación a voto (miembro "P"), del comité ISO.

Participa a través de su Comité de Gestión Ambiental, cuya estructura ha sido diseñada para responder con eficiencia a los estudios que se llevan a cabo en los diversos subcomités y grupos de trabajos que funcionan en el marco del ISO/TC 207. De tal modo, este comité IRAM es como un espejo de aquel organismo técnico de la ISO. Sus integrantes participan activamente en las tareas de normalización, tanto a nivel local como en el ámbito internacional,

con motivo de las reuniones que los Subcomités y Grupos de Trabajo del ISO/TC 207, que se realizan periódicamente.

Actualmente, y desde principios de 1997, hay ya publicadas varias normas IRAM-ISO, basadas en las correspondientes normas internacionales ISO. Ellas provienen de la tarea de normalización de los Subcomités de Sistema de Gestión Ambiental y Auditorías Ambientales. Todas ellas funcionan dentro del alcance del Comité de Gestión Ambiental del IRAM.

Armonización

Un primer grupo de normas constituye la respuesta a la necesidad de armonización de las iniciativas nacionales y regionales en tareas de gestión ambiental de las organizaciones (industrias, asociaciones, gobiernos, empresas grandes y pequeñas etc.). En nuestra región un ejemplo de normalización es el caso del MERCOSUR, para el cual ya se han consensuado las versiones de las primeras cinco normas ya publicadas. Los documentos en estudio apuntan a suministrar directivas para la implementación de sistemas de gestión ambiental, además de especificaciones respecto de las cuales cualquier organización pueda evaluar por sí misma. Por sus clientes o por una tercera parte independiente, su propio sistema de gestión ambiental. Se proponen también algunas herramientas de apoyo para facilitar la evaluación del desempeño ambiental de la organización. Entre tales herramientas se cuentan, además de otras no menos valiosas, las auditorías ambientales.

El uniformar y universalizar los criterios para otorgar el sello ambiental ha sido una tarea compleja, debido a las múltiples diferencias y particularidades que presentan las diversas regiones del globo. La ISO 14000 ha tenido como objetivo sustituir o sumar en grupos por un Sello Ambiental común, basado en los principios de una norma Universal.

La Norma ISO 14001

Especifica los requisitos necesarios para que un sistema de gestión ambiental capacite a una organización, para que formule sus políticas y objetivos

tomando en cuenta los parámetros legales y la información acerca de los impactos medioambientales significativos. Se aplica a aquellos aspectos medioambientales que la organización puede controlar y sobre los que puede esperarse que tenga influencia. No establece por sí misma criterios de actuación medioambientales específicos.

Sistema de Gestión Ambiental 14001

La Gestión Ambiental se refiere a todos los aspectos de la función gerencial (incluyendo la planificación) que desarrollen, implementen y mantengan la política ambiental.

Por política Ambiental se entiende al conjunto de directrices que debe adoptar una organización que busque la integración del proceso productivo con el Medio Ambiente, sin perjuicio de ninguna de las partes. El programa de Gestión Ambiental es una descripción de cómo lograr los objetivos ambientales dictados por la política ambiental, así como las prácticas, procedimientos y los recursos necesarios para implementar la Gestión. Este sistema se circunscribe a la serie ISO 14000-14004.

La ISO 14001 es la que certifica a las empresas o especifica las principales exigencias de un sistema de Gestión Ambiental, en ella no se prestan criterios específicos de desempeño ambiental, pero si le exige a cada organización elaborar su propia política y contar con objetivos que estudien las exigencias legales y la información referente a los impactos ambientales significativos. La norma se aplica a los efectos ambientales que pueden ser controlados por la organización y sobre los cuales se espera que la misma ejerza una influencia. Abarca todo el sistema de gestión ambiental y proporciona especificaciones y guías de uso, incluyendo elementos centrales del sistema que vayan a utilizar para la certificación o registro.

La norma 14004 ofrece directrices para el desarrollo e implementación de los principios del sistema de gestión ambiental y las técnicas de soporte, además presenta guías para su coordinación con otros sistemas gerenciales como la ISO 9000.

Auditoría Ambiental

La ISO, formada en 1947, agrupa a 92 países que representan más del 95% de la producción industrial del mundo, y se ocupa de establecer parámetros de calidad a nivel internacional. En 1991 creó el *Strategic Advisory Group on the environment* (SAGE) del cual se pueden tomar las siguientes definiciones de Auditoría Ambiental relacionadas con el Sistema de Gestión Ambiental:

- Una investigación sistemática, ejecutada por especialistas, destinada al sistema de gestión ambiental y sus resultados. Es un instrumento de la administración de la empresa, que se ocupa de las rutinas de trabajo y procedimientos de ésta o de un sector de la misma, referidos a la gestión ambiental, el nivel de cumplimiento con las leyes ambientales y la política de la empresa misma. También incluye información y propuestas para mejorar el funcionamiento de la totalidad de la gestión ambiental.
- Es una herramienta de administración documentada, periódica, independiente y objetiva de cómo la organización, la gestión y el equipamiento están funcionando, a fin de proteger el ambiente, a través de:
 1. Facilitar la gestión y el control de las prácticas ambientales.
 2. Establecer el cumplimiento de las políticas de la empresa, que incluirían el cumplimiento de las leyes ambientales.

La norma ISO 14010 comprende los principios generales de Auditoría Ambiental, mientras que la ISO 140011 trata de sus procedimientos y la ISO 14012 se ocupa de los criterios de calificación de los auditores.

Abarca las tareas de búsqueda de información y de recolección de datos, las visitas y reuniones en la planta, la toma de muestras y el balance de materiales. Su objetivo principal es recoger información suficiente todas las operaciones realizadas por la empresa. Sobre la base de estos datos puede analizar, identificar y evaluar lo relativo a: materias primas, entrada de

materiales, productos y subproductos, la identificación y caracterización de los residuos, emisiones y su tratamiento, etc.

Corresponde también las tareas de: identificar y entender los sistemas internos de control de planta, visitar y conocer la planta, evaluar los sistemas de control interno, identificar falencias, evaluar los costos de tratamiento de residuos y emisiones, además de encontrar "hallazgos" que se produzcan en la organización, estudiarlos, evaluarlos y presentarlos para su discusión a los representantes de la organización en cuestión.

Sello Ambiental: Etiquetas y Declaraciones Ambientales

Sobre la base de estas normas es posible la certificación de los productos ambientales. La certificación se dará en forma de sellos o mensajes de tipo ecológico, contenidos en el empaque e incluso en los propios productos certificados.

Las etiquetas y las declaraciones ambientales son herramientas de la gestión ambiental.

La etiqueta tiene la forma de un enunciado o un símbolo que manifiesta los aspectos ambientales de un producto.

El objeto de la etiqueta es alentar la demanda y el suministro de productos que menos afecten al medio ambiente y estimular así el potencial para la mejora ambiental continua.

Proveen información sobre un producto en términos de su carácter ambiental. Los consumidores pueden elegir basándose en estas, los productos que menos perjudican o más favorecen al medio ambiente.

Los principios que orientan en el desarrollo y uso de las etiquetas y declaraciones ambientales están contenidas en la norma IRAM-ISO 14020, de 1998 titulada "Etiquetas y Declaraciones Ambientales- principios generales", para que las otras normas que tratan el tema sean usadas conjuntamente con esta.

Las características que deben reunir las etiquetas son:

- Deben ser exactas, verificables, pertinentes, comprensibles y no engañosas.
- No deben crear un obstáculo al comercio internacional
- Deben estar basadas en métodos científicos, suficientemente minuciosos y completos para respaldar la declaración y que ofrezcan resultados exactos y reproducibles
- Esta información debe estar disponible y ser provistas a las partes interesadas.
- Deben tener en cuenta todo lo relacionado con el ciclo de vida del producto
- Deben economizarse los requisitos administrativos para su confección a fin de que todas las empresas pequeñas o grandes puedan tener acceso a su uso
- Es conveniente que sea lograda basándose en el consenso de las partes interesadas
- La información debe estar a disposición de los consumidores.

La sociedad debe prestar atención sobre el significado de las etiquetas y declaraciones ambientales. Ellas dan credibilidad y transparencia para proteger a los consumidores y al medio ambiente de productos y servicios que los fabricantes envían a los mercados.

Los productores deben también apreciar la ventaja que otorga el uso de etiquetas como un medio de diferenciarse de la competencia.

Evaluación del ciclo de vida

Es un método analítico que permite el desarrollo de criterios y procedimientos objetivos para la evaluación del efecto ambiental de los productos. Constituye un instrumento valioso en la obtención de información detallada de los procesos y materiales para el proceso de toma de decisiones en la Auditoría Ambiental.

Toma en cuenta el ciclo de vida total, la vida útil, pasando por la evaluación de las materias primas, productos en proceso y el análisis de etapas de manufactura hasta el destino final del producto.

La utilización de recursos naturales escasos, la posibilidad de reciclaje y/o la recuperación parcial de la energía en la incineración de desechos, desempeñan un papel determinante en la evaluación del ciclo de vida del producto.

Evaluación del Desempeño Ambiental.

La norma ISO 14031, permite definir los conceptos y procedimientos para que las Organizaciones puedan medir, analizar, valorar describir y comunicar su desempeño ambiental, con miras a un gerenciamiento apropiado. Esta evaluación debe realizarse siempre de igual manera; a este fin es que resulta indispensable armonizar la normativa teniendo en cuenta las condiciones regionales donde se apliquen a fin de que sea uniforme el análisis basado en determinados indicadores que midan el desempeño ambiental y se registren los alcanzados por cada organización. En este sentido es necesario tener en cuenta el tipo de política ambiental que haya sido adoptado por la organización, entendiendo a esta como la declaración por parte de la organización, de sus intenciones y principios en relación con su comportamiento medioambiental general, que proporciona un marco para su actuación y para el establecer sus objetivos. El establecimiento de una Política Ambiental tiene los siguientes pasos, a saber: en un primer lugar la Planificación: la organización debe establecer y mantener al día el o los procedimientos para identificar los aspectos medioambientales, para esto debe: conocer todos los requisitos legales existentes, establecer los objetivos a los que apunta con su política ambiental y definir el programa de Gestión Ambiental.

En segundo lugar: debe implantar y hacer funcionar este modelo, para lo cual requiere: la definición de su estructura y las responsabilidades de sus miembros, formar, capacitar y sensibilizar al personal en el planteo medioambiental, en fin controlar las contingencias y preparar la capacidad de respuesta.

En un tercer lugar y como consecuencia de la aplicación de los anteriores, se debe comprobar si la acción adoptada es la correcta a través del seguimiento y la medición de acciones, la no conformidad ante los resultados y la documentación en registros medioambientales; complementado esto con las respectivas Auditorías Ambientales que se realicen en torno a la a Gestión Ambiental llevada a cabo.

Las normas en cuestión generan además de la necesidad de su reconocimiento, por ser dictadas por un organismo Internacional compuesto por algunos de los países más importantes del mundo, su armonización con las características, las cualidades y las necesidades que ocupan en la región. Plantean además un nuevo desafío para los estudiosos del derecho ya que por su carácter de "voluntarias", son normas sin sanción, impuestas por las leyes de mercado que muchas veces ocultan los más variados intereses.

Destacamos la función del IRAM, al tratar de armonizar estas normas voluntarias para su aplicación en nuestro territorio.¹⁶

La integración nos lleva así también a la necesidad de armonizar las legislaciones a nivel MERCOSUR, ya que la preocupación medioambiental trasciende todo tipo de fronteras y obliga a los gobiernos a tomar decisiones urgentes sobre el tema. Con relación a esto cabe preguntarse: si la armonización de las legislaciones ambientales se encuentra dentro de las posibilidades de los gobiernos o de lo contrario ¿que será de las normas si son reguladas por la fuerza del mercado?

En verdad tenemos a priori en el área ambiental dos batallas a vencer: concretizar el desenvolvimiento del desarrollo Sustentable para la región comprometiendo el conjunto de legislaciones afines, y al mismo tiempo, crear soluciones ecuanímes de competitividad.

Finalmente debe ser resaltado que debemos comprender que no podemos rechazar situaciones que no entendemos, no avalamos, o con las cuales estamos en desacuerdo. Los procesos de certificación ambiental, como el que

¹⁶ Troiano, Juan Carlos.. " El IRAM y la Normalización en Gestión Ambiental según la Serie ISO 14000". XII Jornadas Universidades IRAM. 6 Págs..

exponemos, son inevitables, sobre todo mediante el proceso de Globalización. De modo que, tal implementaron, debe ser acompañada por toda la sociedad, comprendiendo la amplitud de este instrumento de gestión, de manera tal que no se comprometa el interés y el bien común del pueblo.¹⁷

4) Audiencias públicas:

Mecanismos de encuentro y debate entre ciudadanos y representantes de organismos nacionales provinciales o municipales. Es de carácter preventivo y no vinculante.

El derecho que se enuncia se refiere a la habilitación legal ciudadana para conseguir que la administración comunique o facilite a cualquier persona que manifieste su interés, las informaciones de que dispone en sus registros y archivos, compartiendo con ellos, con ciertas limitaciones, sus disponibilidades y datos¹⁸.

La institucionalización de este derecho supone la previa adopción del principio de transparencia en el obrar administrativo, la paulatina eliminación de los secretos públicos hasta los límites en que ello sea posible y la apertura hacia los controles indirectos de la administración por los administrados¹⁹.

Este derecho se inscribe en un marco más amplio que comprende otros instrumentos de supervisión del ejercicio de potestades públicas como es la libertad de prensa, la libre transmisión de noticias, comunicaciones, ideas y opiniones, por lo que no puede extrañar que su nacimiento venga auspiciado por el magno movimiento que ha servido de sustento alas declaraciones de derechos humanos reconocidos como la base fundamental de las instituciones de los modernos Estados de Derecho.

¹⁷ Goin, Francisco, Goñi, Ricardo: "Elementos de Política Ambiental", 1993, Di Giovanni gráfica, la Plata, Argentina.

¹⁸ Mateo, R. M., **Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental**, Trivium, Madrid, 1994, Pág. 163.

¹⁹ La Constitución Argentina de 1853-60, reformada en 1994, contiene en el Art. 41 una disposición que impone a las autoridades el deber de proveer a la protección del ambiente y " a la información y educación ambientales".

Los mecanismos de información pública, tienen por finalidad implicar activamente a los ciudadanos en defensa de los intereses comunes cuya gestión incumbe a la administración pública, dando a aquéllos una dimensión participativa, fundamentalmente cuando se trata de la tutela del ambiente que es el medio común en el que se desenvuelve la existencia de la humanidad.

La protección del ambiente aunque sea un deber del Estado es ante todo un deber de los ciudadanos. " Es el deber de cada uno de velar por la salvaguardia del patrimonio natural en el cual vive. Para que este deber se cumpla verdaderamente, los ciudadanos deben, directamente o por intermedio de sus agrupamientos de interés, estar en condiciones de ser informados y de participar en las decisiones que puedan ejercer influencia sobre el ambiente. Esta participación es el mayor aporte para la conservación del medio como protección de los derechos del hombre: por su doble aspecto que aporta a la vez derechos y deberes a los individuos, el Derecho Ambiental transforma totalmente la circunstancia en la cual los ciudadanos pasan de un estado pasivo de beneficiarios a una activa participación en la gestión de toda la colectividad"²⁰

Regulación:

Contenido en: Leyes de: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincias de Río Negro, Formosa, Buenos Aires, Mendoza y San Juan.

Ramas del Derecho implicadas

a) El Derecho Internacional Público:

El Derecho internacional público del medio ambiente comporta numerosas convenciones internacionales, resoluciones obligatorias, algunas de ellas dictadas por organismos internacionales, y un cierto número de textos no obligatorios de carácter meramente declarativo.

Las resoluciones obligatorias de organismos internacionales son relativamente escasas, pues son muy pocos los organismos investidos de competencia para estudiar y dictar normas con tal efecto hacia sus miembros. Por el contrario, las resoluciones no obligatorias que emanan,

²⁰ Prieur, Michel, "Le droit a l'environnement et les citoyens: la participation", **R.J.E.**, Nro. 4, Paris, 1988, Pág.. 397.

sea de organismos intergubernamentales, sea de conferencias internacionales son numerosas e importantes. Según sus contenidos ellas pueden ser clasificadas en tres categorías: recomendaciones y directivas, por una parte, para ser instrumentadas por los Estados miembros con el fin de alcanzar un objetivo común preferentemente determinado; por otra parte, programas de acción colectiva y coordinada, y, finalmente, declaraciones de principios cuyos objetivos constituyen aspiraciones para realizaciones futuras, que delinear los temas prioritarios que serán motivos de debates y pronunciamientos en reuniones posteriores en circunstancias más apropiadas en función del progreso cultural, científico, tecnológico y social de las naciones inmediatamente preocupadas por los problemas que afectan a la Humanidad.

Conferencias Internacionales de mayor Importancia:

Conferencia de Estocolmo. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente "P.N.U.M.A.":

La conferencia de Estocolmo se reunió en junio de 1972, donde hubo de vencerse serias resistencias que ya se habían hecho sentir a lo largo de las reuniones anteriores por parte de los países del Tercer Mundo, que veían con justificado temor el riesgo de que se diversificase la atención mundial, olvidándose temas para ellos más acuciantes, como el de los alimentos, temiendo no sin razón, que se aplicaran a objetivos ambientales los recursos que ellos necesitaban, congelándose así su desarrollo.

La conferencia de Estocolmo de 1972 fue el punto de partida de la conciencia mundial para la protección y el mejoramiento del medio ambiente y ha creado una estructura institucional flexible pero permanente²¹.

A partir de esa conferencia se crearon organizaciones especializadas, institucionalizándose el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (P.N.U.M.A.) con sede en Nairobi. Este programa permite la coordinación no solamente de las técnicas y de las investigaciones, sino también de los derechos.

A continuación de los trabajos de la Conferencia de Estocolmo, muchos Estados han introducido en sus constituciones, cláusulas reconociendo la

²¹ Fromageu, J. – Cuttinger, Ph., **Droit de l'Environnement**, Eyrolles, Paris, 1993, Pág. 47.

existencia de un derecho al medio ambiente y cuya formulación se inspira en el primer principio de la Declaración de Estocolmo que enuncia: "El hombre tiene un derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a condiciones de vida satisfactorias, en un ambiente cuya calidad de vida le permita vivir con dignidad y bienestar, y tiene el deber solemne de proteger y mejorar el medio ambiente de las generaciones presentes y futuras".

Conferencia de Río de Janeiro. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo "C.N.U.M.A.D.":

Durante el año 1992, al cumplirse el vigésimo aniversario de la conferencia de Estocolmo, la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió convocar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (C.N.U.M.A.D), denominada la "Cumbre de la Tierra", la cual se reunió en Río de Janeiro en el mes de junio de 1992.

No obstante que los intereses políticos y económicos de las naciones más poderosas del mundo, pusieron coto al impulso solidario de las iniciativas que buscan armonizar programas universales de defensa del medio ambiente, los logros más señalados de la Conferencia de Río, han sido poner en acción efectiva a sectores no ecologistas, como los hombres de negocio y también a muchos gobiernos que eran indiferentes y, finalmente, haber sustituido la concepción principalmente ecologista que primó hace veinte años en Estocolmo, por la de desarrollo sostenible que sitúa en el mismo plano y entrelaza, el desarrollo y la preservación del ambiente²².

La declaración emanada de esta conferencia sostiene:

Preámbulo

La conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo,

Habiéndose reunido en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992,

Reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, aprobada en Estocolmo el 16 de Junio de 1972, y tratándose de basarse en ella,

Con objeto de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre Estados, los sectores clave de las sociedades y las personas,

²² Cano, Guillermo J., "Los resultados de la Cumbre de Río, 1992", en publicación del Instituto de Política Ambiental, de la **Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas**, 1993, Pág. 193.

Procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y se desarrolle mundial,

Reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar,

Proclama que:

Principio 1:

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Principio 2:

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los Principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

Principio 3:

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Principio 4:

A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Principio 5:

Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

Principio 6:

La situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental, deberán recibir prioridad especial. En las medidas internacionales que se adopten con respecto a al medio ambiente y al desarrollo también se deberán tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.

Principio 7:

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Principio 8:

Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

Principio 9:

Los Estados deberían cooperar para reforzar la creación de capacidades endógenas para lograr un desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras.

Principio 10:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Principio 11:

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas ambientales, y los objetivos y prioridades en materia de ordenación del medio ambiente, deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

Principio 12:

Los Estados deberían cooperar para promover un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial para fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.

Principio 13:

Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar, asimismo, de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas

dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

Principio 14:

Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

Principio 15:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Principio 16:

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internacionalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

Principio 17:

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Principio 18:

Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales y otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.

Principio 19:

Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente, y en forma oportuna, a los Estados que puedan verse afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales nocivos transfronterizos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

Principio 20:

Las mujeres desempeñarán un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

Principio 21:

Deberían movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.

Principio 22:

Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible.

Principio 23:

Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

Principio 24:

La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar el Derecho internacional proporcionando protección al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar para su ulterior mejoramiento, según sea necesario.

Principio 25:

La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

Principio 26:

Los Estados deberán resolver todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios pacíficos y con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

Principio 27:

Los Estados y los pueblos deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados a esta Declaración y en el ulterior desarrollo del Derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

b) *El Derecho Público Interno:*

El derecho público interno de cada país, está constituido por las normas legales que cada uno de ellos dicta o debe dictar en ejercicio de sus poderes de policía de salubridad, seguridad y bienestar, proveyendo en defensa de sus recursos naturales para la preservación de la integridad y pureza de los elementos abióticos que constituyen el suelo, el aire y el agua, así como también de los procesos ecológicos que contribuyen al mantenimiento de su integridad y de su potencial evolutivo.

Incumbe también al derecho público interno no solamente proteger la naturaleza y el paisaje, sino también la calidad de vida, el marco de ella en sus expresiones arquitectónicas y urbanísticas, y en síntesis, el patrimonio ambiental en sus bienes biológicos, físicos y culturales para que lo reciban intacto las generaciones futuras.

Toda actividad humana individual o colectiva que ataca los elementos del patrimonio ambiental, causa un daño social por afectar los llamados

“intereses difusos” que son supraindividuales, pertenecen a la comunidad y no tienen por finalidad la tutela del interés general e indeterminado en cuanto a su individualidad.

El daño así ocasionado es llamado por algunos autores “daño ecológico”, pero en realidad es más apropiado como lo dijimos antes, llamarlo “daño ambiental” por ser más abarcativo y comprensivo del ecológico, reservando aquella expresión de “daño ecológico” para el que ataca los componentes de la biosfera.

El daño ambiental ocasionado a los intereses difusos es de la incumbencia de las autoridades gubernamentales, las cuales en el ejercicio de sus poderes de policía que antes hemos mencionado, deben preservar la calidad de vida del hombre, su existencia, su salud, su integridad física y moral y sus valores culturales.

Para lograr esos fines el Estado debe dictar las normas legales pertinentes en el ámbito de sus competencias nacional, provincial y municipal, según los caso y hacerlas cumplir por medio de la pertinente autoridad administrativa o judicial, en su caso.

La legitimación para actuar en estos caso está dada por medio de acciones populares o de clase, a través de los llamados Defensores del Pueblo u *Ombudsman*, de las organizaciones representativas de intereses comunitarios debidamente reconocidas, o con el criterio amplio e indefinido que habilita para ejercer la acción al “afectado”, como veremos mas adelante.

c) *El Derecho Privado Interno:*

La protección de los individuos contra el “daño ambiental” o sea el perjuicio que se les puede causar personalmente, como miembros de la comunidad cuyo medio ambiente resulta impactado por la actividad humana, se halla estructurada por el reconocimiento legal de los derechos subjetivos que amparan los intereses legítimos de las personas. Si estos intereses legítimos son afectados por el ataque a los bienes jurídicos inmateriales constituyen los derechos de la personalidad en la técnica del derecho y no son otros que los derechos humanos en el lenguaje universal de la Humanidad.

Sistemas Jurídicos Comparados

El Derecho Continental Europeo se construye sobre los valores de la certidumbre y de la estabilidad. Ambos valores se asocian, a su vez, con la idea de autogobierno del pueblo, reconociendo el poder de hacer la ley a aquellos que lo representan. Otra fuente de derecho o teoría es el llamado common law, y la diferencia que distingue ambas tradiciones jurídicas podría explicarse en torno a la pregunta acerca de la fuente de validez del derecho para cada una de ellas. La tradición del derecho continental entiende que la ley es la expresión de la voluntad popular que se expresa a través de los órganos políticos del estado, mientras que el common law incorpora a los jueces como generadores de derecho. A su vez, la inclusión de constituciones como elementos fundamentales de las democracias occidentales se convierte en un desafío importante para la concepción del derecho que presupone el sistema continental y también, en menor medida, a la concepción del derecho del common law. Por ser los sistemas jurídicos más importantes es que los tomo en cuenta en este trabajo para una mejor comparación del tema. Por el lado del Derecho Continental Europeo tomo en cuenta países como España y Francia como principales exponentes de este sistema y por el lado del Common law a EEUU y Canadá primeros países en tocar temas de índole ambiental.

Derecho Constitucional en Materia Ambiental

En la década del setenta, cuando las graves consecuencias de accidentes y desastres que el hombre desataba (incluidos los nucleares) constituían una innegable evidencia y el mismo volvió a plantearse que de su actitud dependía en gran medida su futuro, algunos países europeos, asiáticos y americanos asumieron con gran cuidado las reformas a sus leyes supremas.

Al producir los cambios tuvieron en cuenta la inclusión de cláusulas referidas al derecho a la vida, a la salud, derecho del consumidor y por supuesto derecho a la preservación de un medio ambiente sano.

Argentina

Uno de los aportes principales de la reciente reforma constitucional ha sido consolidar el reconocimiento del derecho a un ambiente sano y equilibrado como derecho subjetivo público al disfrute de un bien colectivo, es decir, como

derecho-deber fundamental del hombre y la colectividad, cuya tutela se configura objetivamente mediante el reconocimiento de un bien jurídico unitario, *ambiente*, y en consecuencia, en una unitaria noción de daño ambiental.

La reforma constitucional de 1994 tutela en forma expresa el derecho al ambiente sano y reconoce el dominio originario de los recursos naturales en nuevas reglas que integran su texto: los arts. 41 y 124, último párrafo, que tienen *carácter sustantivo*, y el 43, que posee *carácter procesal*, siendo los primeros normas concernientes al derecho ambiental de fondo, y el segundo, al derecho de procedimientos ambiental formal.

Por el art. 41 de la Constitución Nacional se establece:

“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 nacionales, 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 aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

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

La reforma constitucional trato de recepcionar los principios del Derecho Internacional indiscutidos (**lo que no quiere decir que se cumplan**), como por ejemplo:

- 1) Soberanía de los Estados sobre los recursos naturales.
- 2) Desarrollo sostenible.
- 3) Principio Precautorio.
- 4) Contaminador-pagador.
- 5) Responsabilidad común pero diferenciada, este principio queda fuera de la constitución y no esta tampoco en ninguna otra constitución pues nadie reconoce que cause daño.

Este artículo crea un derecho nuevo, ya que en la constitución de 1853-1860 no estaba prevista específicamente la preservación del medio ambiente, dado que no era un problema de su tiempo: como tampoco se hallaba incluida

en las constituciones del resto del mundo. Las leyes supremas de esa época hacían referencia nada más que a los derechos individuales, como expresión de los derechos humanos y de sus respectivas garantías. En nuestro país, el derecho a un ambiente sano fue considerado como uno de los derechos “no enumerados” de la Constitución Nacional.

Este derecho tiene directas implicancias con la conciencia mundial que se plasmó en las últimas décadas, sobre la gravísima crisis que está afectando el medio ambiente-y, en consecuencia, la supervivencia del género humano- de la cual el hombre es el principal responsable²³. Por el orden cronológico de su formación, constituye lo que se denomina un derecho de tercera generación, y en el de los llamados intereses difusos o intereses colectivos, o intereses de pertenencia difusa.

Primero, con la democracia clásica, aparecieron los derechos individuales; después, nació el constitucionalismo social y sus derechos sociales; y por último, aparecieron los denominados derechos de tercera generación, tales como el derecho a la defensa del ecosistema, o los derechos de los usuarios y consumidores²⁴.

Reviste singular importancia el tema a que se refiere el artículo 41, ya que éste trata de armonizar la obligación de preservar el medio ambiente, con las necesidades de desarrollo. En esta materia se debe establecer un justo equilibrio entre ambas exigencias, de modo de obtener un desarrollo económico duradero y no perjudicial²⁵.

Con respecto a la intensidad de la tutela prescrita por la norma constitucional, es claro que la pretensión del medio ambiente no ha quedado consagrada como una mera aspiración (como un interés difuso en el sentido de etéreo o volátil), sino como un auténtico derecho (como un interés difuso en el sentido de pretensión colectiva o supraindividual)²⁶. Para colmar en plenitud ese derecho, no debemos afectarlo exclusivamente a la letra, ni a las palabras

²³ Roulet, Elva, miembro informante en la Convención Constituyente de 1994.

²⁴ Armagnague, Juan F., **Constitución de la Nación Argentina- anotada, concordada. Aspectos del recurso extraordinario**, Ediciones Jurídicas, Cuyo, Mendoza, 1998, Págs. 205 y 206.

²⁵ Ekmekdjian, Miguel A., **Manual de la Constitución Argentina**, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1997, 3º edic., Pág. 214.

²⁶ Rosatti, Horacio Daniel, **La reforma de la Constitución**, Culzoni Editores, Santa Fe, 1994, Pág. 81, N° VI.

del texto, si algo falta en ellas, está el espíritu de la Constitución, más sus silencios e implicitudes.

El primer párrafo del citado artículo, crea el derecho-deber²⁷ de todos los habitantes a la preservación del medio ambiente,²⁸ y les impone la obligación de recomponerlo – cuando lo dañasen -- conforme lo determine la legislación que, deberá sancionar el Congreso de la Nación. El Estado, a su vez, deberá asegurar la reparación de los daños medio ambientales y está obligado a protegerlo.

La sanidad es la primera condición que debemos exigirle al ambiente²⁹. Este principio ya se estableció en la Convención de Río de Janeiro y, por otra parte, funda el pensamiento ecologista desde hace largo tiempo. El concepto de sano se refiere no sólo a la protección y a la falta de contaminación de los elementos como el aire, el agua o el suelo, sino también a todos aquéllos ámbitos construidos o utilizados por el hombre (ciudades con cloacas y agua corriente, control de los ruidos y de las emanaciones, existencia de espacios verdes, etc.)³⁰, por lo cual debe entenderse en sentido *amplio*, no sólo como lo contrario a lo afectado o desmejorado, sino también en el sentido de agradable, aún desde el punto de vista estético³¹.

Este primer párrafo de este artículo se refiere también a que el ambiente debe ser *equilibrado y apto para el desarrollo humano*. Esto significa garantizar no sólo los equilibrios naturales, sino también el equilibrio de los ambientes transformados por el hombre, de modo que a las modificaciones ambientales producidas por éste, se les deben buscar respuestas equivalentes, en

²⁷ En el fallo, **Kattan, A. y otro c/ Poder Ejecutivo Nacional**, del Juzgado Federal en lo contencioso-administrativo n°2, de la Capital Federal, del 10/5/83, el tribunal expresó: "... considero que el *derecho* de todo habitante a que no modifiquen su hábitat constituye... *un derecho subjetivo*. En efecto, la destrucción, modificación o alteración de un ecosistema *interesa a cada individuo*, defender su hábitat constituye... una necesidad o conveniencia de quien sufre un menoscabo, con independencia de que otros miembros de la comunidad no lo comprendan así y soporten los perjuicios sin intentar defensas. Si se altera el aire que se respira, el agua que se bebe o la comida que se ingiere, el afectado directo es *cada uno de los potenciales perjudicados*. Si la biosfera se modifica, *cada persona*, verá alterada su forma de vivir, su existencia estará amenazada o reducida; no se trata de necesidades o conveniencias públicas, se trata de *cada vida* afectada y de quienes dependan de esta persona".

²⁸ Rosatti, Horacio Daniel, Ob. Citada, pág. 82.

²⁹ Roulet, Elva, miembro informante en la Convención Constituyente de 1994.

³⁰ Ibid

³¹ Rosatti, ob. Cit., pág.84.

condiciones aceptables a las que resultan de su propia actividad; y que, además, esos ambientes sean aptos para el desarrollo humano: lo que se entiende como “el desarrollo de todos los hombres y de *el todo* del hombre”, según la concepción de Pascal³². Elva. Roulet, miembro informante de la Convención Constituyente de 1994, fue quien señaló que este derecho es lo que en la Conferencia de 1972 se mencionó como “ecodesarrollo” y que el Informe Brundtland denominó “desarrollo sustentable”, esto es, el desarrollo en el cual el ambiente pasa a formar parte inescindible de las condiciones necesarias para el progreso humano.

El primer párrafo “in fine” del art. 41 de la Constitución Nacional determina que el daño ambiental genera prioritariamente la obligación de recompensar, según establezca la ley (Principio contaminador-pagador). El concepto de daño ambiental tiene alguna particularidad, con relación al daño previsto en el Código Civil. En tal sentido, cuando se impone “*prioritariamente*” la obligación de recomponer, la prioridad consistiría en volver la situación “*ex ante*”, lo que suele ser difícil – y hasta imposible – en materia ambiental.

La compleja, y a menudo impracticable, posibilidad de “recomponer” – según se expresa la norma constitucional – el equilibrio de un medio ambiente – natural o cultural – contaminado, degradado o alterado (obligación prioritaria, según el constituyente es sólo subsidiaria o complementaria) hace exigible no sólo la utilización racional de los recursos naturales, sino también la necesidad de *prever* el impacto ambiental de aquellos emprendimientos potencialmente alteradores de la ecuación inicial³³.

El segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional impone a las “autoridades” – en una concepción amplísima, que comprende a los tres departamentos del gobierno federal, provinciales y municipales, a todos los jueces, a todos los organismos y reparticiones estatales, como también a los órganos extrapoderes (Defensor del Pueblo, Ministerio Público) – al menos, cuatro mandatos:

- 1) Deberán proteger el derecho de los habitantes a un medio ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano, de modo que las

³² Quiroga Lavié, Humberto, **Constitución de la Nación Argentina comentada**, Bs. As., 1996, pág. 204.

³³ Rossati, ob. Cit., Pág. 83.

actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del mismo artículo. Esto significa la afirmación del valor solidaridad entre generaciones, porque la salud y el equilibrio ambiental no se pueden medir en términos de presente, sino, primordialmente, de futuridad. Esto implica sin mencionarlo expresamente tener presente en el articulado el Desarrollo Sustentable.

- 2) Deberán asegurar la utilización racional de los recursos naturales, de acuerdo al criterio universal consagrado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en junio de 1972 (principios 2 y 4) . El Estado, para poder establecer previamente la racionalidad del uso de los recursos naturales, debe conocer cuales son los existentes, ya que cuando no hay conocimiento anterior a la utilización, éste puede ser dañina y hasta producir perjuicios irreversibles³⁴.
- 3) Deberán preservar el patrimonio natural y cultural de la Nación y de la diversidad biológica. En lo que hace ala obligación estatal en la "preservación del patrimonio natural", ello es necesario no sólo porque son importantes bienes naturales, sino también por su incalculable valor científico. En lo relativo a la "preservación cultural" también se impone la obligación de conservarlos, no sólo porque son producto de la creación humana, sino también por su considerable valor científico, principio precautorio³⁵.

Con respecto a la "diversidad biológica", comprende tanto el concepto de diversidad genética, que tiene una importancia trascendente para la preservación del equilibrio de la vida en la Tierra, como la biotecnología, que puede modificar las condiciones de la herencia genética, producir nuevas variedades, patentarías, etc., a fin de mejorar el patrimonio desarrollado por agricultores o comunidades autónomas.³⁶

³⁴ Roulet, Elva, miembro informante en la Convención Constituyente de 1994.

³⁵ Ibid

³⁶ Ibid.

- 4) Deberán proveer a todos los habitantes educación e información sobre asuntos referidos al medio ambiente.

Con relación a la *educación ambiental*, el deber estatal se diversifica en múltiples aspectos, uno de los cuales – vinculado al de informar a la sociedad – puede ser el de una eficiente y constante campaña de publicidad que inste a los habitantes a preservar el medio ambiente; es decir, a que cumplan la obligación que impone el artículo 41 de la Constitución Nacional. Asimismo, los planes de estudio de todos los niveles han de incorporar la educación ambiental, como medio eficaz de educación sobre el tema.

El tercer párrafo del artículo 41, por su parte, atendiendo a la necesidad de garantizar una tutela intensa y de preservar la distribución federal de competencias consagra, en el marco de un federalismo de concertación, una *muy especial* categoría de *competencia concurrente* entre la Nación y las provincias³⁷, al igual que otros países federales, como Alemania, Brasil, Australia, etc. Dentro de cada territorio, la responsabilidad por los temas ambientales corresponde a la jurisdicción en la que se localizan, en lo que las provincias tienen un rol fundamental; no obstante, compete a la Nación dictar una legislación de base, con los presupuestos mínimos que aseguren, por una parte, igual condiciones de protección a todos los habitantes del país, en cualquier lugar que ellos se encuentren y, por la otra, que asuman la necesidad del establecimiento de las normas vinculadas con los procesos globales de preservación ambiental.

El artículo 41 de la Constitución, al regular las cuestiones ambientales, y su complementario artículo 43, referido a los procedimientos para su protección y defensa, han adoptado una fórmula mixta que concilia el derecho que tiene todo habitante del territorio argentino a gozar de un ambiente sano, en el espacio y en el tiempo, garantizándole a tal efecto la vigencia de estándares o presupuestos mínimos de protección en todos los niveles jurisdiccionales. Esta protección universal hace aplicación del principio de igualdad ante la ley, porque el hombre, es igual en todas partes y merece el mismo grado de amparo, cualquiera sea su residencia. En consecuencia, es facultad constitucional de la Nación fijar los estándares o niveles mínimos de protección

ambiental, con vigencia en todo el territorio nacional, y a las provincias establecer las normas y los procedimientos complementarios, reglamentando la aplicación de esos estándares o presupuestos en las jurisdicciones locales, de acuerdo con las características de sus ecosistemas, pero sin transgredir los niveles fijados por las leyes nacionales, debajo de las cuales las formas de vida corren serio riesgo de extinguirse. Por consiguiente, cada provincia, con arreglo a esta norma general, puede establecer niveles más exigentes de protección ambiental, pero en ningún caso está facultado para disminuirlos, ya que siendo aquélla una facultad delegada a la Nación, tal actitud estaría en pugna con el principio de supremacía de la Constitución y de las leyes sancionadas en su consecuencia por el Congreso, que protege el art. 31 de esta última. En consecuencia, cada provincia, cada municipio, posee poderes propios en la materia de su competencia, para reglamentar las cuestiones y procedimientos ambientales, en tanto no se opongan a los principios básicos establecidos en la legislación nacional. Muchas provincias y municipios lo han hecho en el país, dictando normas regulatorias al respecto, anticipándose a lo dispuesto en las leyes nacionales y en la Constitución. El art. 124 "in fine" de la Constitución Nacional, que estipula que: "corresponde a las provincias el dominio originario de los Recursos Naturales existentes en su territorio". Por lo tanto, es imposible legislar en materia ambiental sin tocar los Recursos Naturales, esta norma debe ser respetada por el Congreso de la Nación, ya que establece un sistema comprensivo para preservar el derecho constitucional de los habitantes a un medio ambiente saludable, y también porque si los llega a regular esta legislando por encima de las provincias, esto es importante destacarlo pues quien regula sobre Recursos Naturales esta legislando sobre la riqueza del país.

La mayoría de la doctrina por su parte coincide que esta parte del artículo, esta mal ubicada, tendría que estar en el art. 75, que es en este artículo donde se expone y dictamina sobre la creación de normas o leyes en nuestro país.

El cuarto párrafo del artículo 41, por último, prohíbe el ingreso al país de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos. Se trata de una norma operativa, que difícilmente pueda la le limitar en su alcance, dada la

³⁷ Rosatti, ob. Cit., pág. 84.

forma clara y explícita en que ha sido formulada en la Constitución.³⁸ La incorporación en ella resulta afortunada, como también los términos en que está redactada, porque la hace *eficaz*, al no reenviarla a una ley posterior.³⁹ El precepto constitucional concede a todos los argentinos un derecho subjetivo, un derecho social, que no se podrá derogar ni restringir en ninguna forma, porque tiene rango constitucional, por lo que *no* podrán ingresar en nuestro país residuos radiactivos o peligrosos desde otros países, más allá de cualquier tipo de integración, convenio o alianza que se hiciera.⁴⁰

Se tienen en cuenta los dos conceptos, “peligrosos y radiactivos”, pues para algunos países u organizaciones, puede que se considere que algunos productos radiactivos no son peligrosos, esto abala el principio precautorio estipulado tanto en Estocolmo como en Río de Janeiro.

La más relevante doctrina (Morello, 1995) ha considerado que el derecho de *fondo* o *sustantivo* relativo al ambiente y los recursos naturales en el texto constitucional (arts. 41 y 124, último párrafo, CN), reviste un doble carácter en cuanto a sus efectos:

- es *operativo* toda vez que establece principios reguladores que las normas legales implementadoras de la protección ambiental no pueden dejar de respetar,
- es *programático* en la medida en que la referida implementación debe estar en las leyes nacionales o provinciales que al respecto dicten, pero que no pueden desconocer los principios o bases constitucionales de la protección ambiental.

En cambio, la tutela *procesal* del ambiente es inequívocamente *operativa*, porque encontrándose en el marco de la acción de amparo – proceso activo, rápido, expedito –, la doctrina ya se ha pronunciado en forma bien explícita: la regla del art. 43 de la Constitución Nacional es operativa en todos sus términos, no precisa regulación legal alguna para que los tribunales de justicia la puedan aplicar, y no puede ser limitada por una norma inferior a dicha cláusula – aunque anterior a la Constitución –, toda vez que debe

³⁸ Quiroga Lavié, Humberto, Ob. Cit., pág. 207.

³⁹ Dromí, Roberto – Menem, Eduardo, **La Constitución reformada, comentada, concordada**, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As. 1994, pág. 145, n°5.

⁴⁰ Ibid, pág. 150, n°5.

prevalecer el proceso constitucional (art. 31, CN) por ser superior en jerarquía y posterior en el tiempo.

La garantía o amparo necesaria para hacer valer los derechos estipulados en el artículo 41, puede ser presentada por, según nuestra Constitución: a) por el afectado en forma directa, el cual es muy conflictivo; b) El Defensor del Pueblo, es un derecho de incidencia colectiva; c) Asociaciones, son las conocidas ONG, y deben estar inscriptas y ser reconocidas. Todos estos representantes se incorporaron para evitar la multiplicidad de recursos de amparo por el mismo tema, para tener mayor economía procesal.

Estados Unidos de Norte América

El tratamiento del ambiente en diferentes constituciones evidencia la preocupación por conservarlo; así, la primera nación que dio relieve a los temas ambientales fue Estados Unidos de Norte América, ya que tomó en fecha relativamente temprana la iniciativa en esta materia. Concretamente en 1948, se promulga el Clean Water Act (Ley de depuración de aguas), redactada durante la administración de Truman, al observar la notoria polución de los ríos. Al empeorar las condiciones del entorno todo, se agudiza la preocupación por éste y en 1970 el primero de Enero, se promulga la Ley Fundamental del Medio Ambiente (The National Environmental Policy Act). La Exposición de Motivos manifiesta:

“La finalidad, los propósitos de esta Ley, son: 1) declarar una política Nacional tendiente a lograr y fomentar una armonía constructiva y agradable entre el hombre y su medio; 2) promover los esfuerzos necesarios para lograr la prevención y eliminación de todos los daños posibles que puedan sufrir por causa humana el medio ambiente y la biosfera, y 3) estimular y acrecentar la salud y el bienestar del hombre enriqueciendo sus conocimientos sobre los sistemas ecológicos, valorando los recursos naturales y dándoles la importancia que la nación les concede.”

El Título Primero establece:

“... el Congreso, reconociendo el profundo impacto causado por la actividad humana sobre todos los elementos del medio ambiente y sobre todo, particularmente, la fuerte influencia del crecimiento demográfico y de las altas densidades de urbanización, de la expansión industrial, de la explotación de recursos y del nuevo expansivo avance tecnológico, reconoce asimismo la suma importancia que tiene la restauración y mantenimiento de la calidad ambiental para el bienestar general y el desarrollo del hombre; por tanto, declara que tales propuestas constituirán la base de acción para todo cuanto el Gobierno Federal, que siempre actuará en cooperación con los Gobiernos de

los Estados y las municipalidades, así como también buscará la ayuda de otras organizaciones, tanto públicas como privadas, que se vean implicadas o tengan interés en esta materia. Se usarán todos los medios técnicos y económicos que estén al alcance del país para promocionar ese bien general del que ya antes hablábamos, creando y manteniendo las relaciones necesarias entre el hombre y la naturaleza, con vistas a satisfacer tanto a las presentes como a las futuras generaciones de ciudadanos norteamericanos.”

Se advierte que el texto transcrito habla no sólo de restauración, esto es, restituir al estado en que se encontraba, sino también hace referencia la mantenimiento de la calidad ambiental; se menciona la “calidad”, la excelencia del entorno que repercutirá indudablemente en calidad de vida para el hombre, aunque esta calidad de vida no se traduzca necesariamente en nivel de vida. Pone a disposición - y casi imperativamente – todo tipo de medios, sean técnicos o económicos, en pro del bienestar general y de las necesarias relaciones de armonía entre el hombre y la naturaleza, orientando esta relación bajo directrices de futuro. El apartado e) de la primera Sección de esta Ley reconoce el carácter mundial y de larga distancia que pueden tener, y tienen, los problemas del ambiente. Hace referencia a la contaminación y otros daños ambientales transfronterizos⁴¹. Asimismo, esta Ley invita a fomentar todas aquellas iniciativas, decisiones y programas conducentes a elevar al máximo la cooperación internacional en cuanto respecta a la prevención y a evitar cualquier fenómeno que produzca la decadencia en el ambiente humano a nivel mundial. Prácticamente todo cuanto afecta al ambiente está incluido, o potencialmente incluido, es esta Ley.

Canadá

La constitución de Canadá, contiene normas sobre manejo de los recursos naturales, y consagra la facultad concurrente de la Nación y de las provincias de sancionar leyes, fijándose los presupuestos mínimos de preservación a través de la Nación y encargándose de ejecutarlas las provincias, los que pueden incrementar las exigencias ambientales⁴².

⁴¹ Ibid

⁴² Clabot, Dino B., **Tratado de Derecho Ambiental**, Bs. As., 1994, pág. 336.

España

Para la Constitución Española de 1978, ambiente es el objeto de un derecho, y un deber personal y colectivo de disfrute y conservación, cuya defensa y restauración corresponde como fin a los poderes públicos, para lo cual velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, actividad que a su vez ha de servir para la protección y mejora de la calidad de vida. Es decir, que el ambiente está constituido por todos los recursos naturales utilizados y no utilizados, pero que se encuentran a disposición del hombre, relacionados con la calidad de vida personal y social. La conservación del ambiente como principio jurídico-político rector es mencionado en la Constitución Española en dos oportunidades, en el artículo 45, en el ámbito de los "principios rectores de la política social y económica", y en los artículos 148 y 149, al establecer las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas y las exclusivas del Estado⁴³.

La Constitución española Título I – "De los Derechos y Deberes Fundamentales" Capítulo Tercero – "De los Principios Rectores de la Política Social y Económica", presenta de la siguiente manera el artículo 45:

" Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la inexcusable solidaridad colectiva.

Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado."

El texto constitucional no renuncia al crecimiento y desarrollo, pero si cierra el camino a un tipo de desarrollo que todo lo subordina y somete al puro crecimiento. No existe, pues, una modificación progresiva de este modelo a través de un desarrollo cualitativo en el que los factores de este orden, concebidos como motores de transformación e se pretende, primen sobre los puramente cualitativos que presidieron el desarrollo en el pasado. La tensión entre ambiente y desarrollo, no queda resuelta a favor de ninguno de los términos de la hipotética alternativa, sino que va más allá, en tanto que se

⁴³ Jaquenod de Zsögön, Silvia, **El derecho ambiental y sus principios rectores**, Ed. Dykinson, Madrid, 1991, pág. 153.

canaliza hacia una fórmula de síntesis, consistente en un desarrollo cualitativo que, a partir de la situación actual tiende a hacerla evolucionar mediante una paulatina y progresiva reducción de las desigualdades y disfunciones recibidas del pasado, en la búsqueda de la igualdad y equilibrio individual y colectivo.

El primer párrafo del precepto constitucional se bifurca en dos marcadas y diferentes direcciones:

- Una como *derecho* a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.
- Otra como *deber* de conservarlo.

El artículo 45 no está incluido en la Sección I, del Capítulo II (De los Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas) del Título I de la Constitución, por lo que no le alcanza la protección que para esos derechos fundamentales y libertades públicas instrumenta el artículo 53.2 del Texto Fundamental ni, consecuentemente, es objeto del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional a que se refiere el artículo 161.1 b).

El párrafo segundo del citado artículo 45 ordena a los poderes públicos velar por la "...utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". Es de destacar los términos "racional" y "solidaridad colectiva", puesto que, en tanto el primero da entrada a las técnicas de planificación, y de manera especial a las de ordenación territorial, ya que son las únicas vías capaces de asegurar la "racional" e imprescindible compatibilización de los diferentes usos posibles, y garantizar la coordinación adecuada de la acción de los gestores y de los distintos recursos; el segundo se orienta al establecimiento de un sistema de compensaciones, sin el cual no sería factible, por bien concebida que esté la ordenación del territorio y mejor planificada la gestión de los diferentes recursos, encontrar y mantener el equilibrio necesario entre los intereses en cuestión. El tercer párrafo abre un espectro muy amplio de sanciones, refiriéndose no sólo a las de origen administrativo, sino también a las de carácter penal.

En opinión de RODRÍGUEZ RAMOS, el derecho al que alude el artículo 45 tiene el carácter de *no fundamental*, en razón de no encontrarse ubicado, como ya se señalara, en el Capítulo II del Título I, sino en el III y, de acuerdo a

lo previsto en el primer párrafo del artículo 53 de la Constitución española, este hipotético derecho fundamental no *vincula* a todos los poderes públicos; pero, sin embargo, de acuerdo con el párrafo tercero del mismo artículo "... el reconocimiento, respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III (caso del artículo 45), informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos"; si bien, como continúa el mismo texto, "... sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollan". Por otra parte, y en virtud del artículo 45 no tendrán la categoría de Leyes orgánicas que, en cambio, corresponden al tratamiento de los derechos fundamentales.

Si no se trata de un derecho fundamental, ni tiene la virtualidad de ser alegado ante la jurisdicción ordinaria; si sólo "informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos", cabe preguntar: ¿Hasta qué punto es un derecho? ¿No será tan sólo un principio rector de la política social y económica?

Un tratamiento exhaustivo de tales cuestiones sería oportuno; de momento se puede concluir que:

- 1) La constatación de que el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona no sea un derecho fundamental, no dignifica que deje de serlo.
- 2) La declaración constitucional que veta la alegación de tal derecho ante la jurisdicción ordinaria, si no existen las leyes que lo desarrollen, sólo significa que no es un derecho subjetivo de inmediata protección jurisdiccional.
- 3) El carácter no orgánico de la Ley que lo desarrolle, tampoco significa mucho a estos efectos.
- 4) Puede considerarse que todos tienen el derecho a suponer que la legislación positiva española, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos están informadas por *el reconocimiento, el respeto y la protección* de un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.
- 5) Efectivamente, el derecho existirá de igual modo, aún cuando no estuviera formalmente expresado como tal en el comentado párrafo 1º del artículo 45, y en tal sentido resulta superfluo, pero puede cumplir el papel de configurar el ambiente a nivel constitucional como

antropocéntrico, tanto en el sentido de considerarlo protegible sólo en cuanto “adecuado para el desarrollo de cada persona”, como en el de estimar que el ambiente es de cada una de las personas y para cada una de ellas, siendo el Estado y los demás poderes públicos un mero instrumento de protección y restauración de ese ambiente a disfrutar por el hombre, sobre quien también pesa, indiscutiblemente, el deber de respetarlo.

Francia

En Francia la Ley relativa a la Protección de la Naturaleza, denominada por los franceses Ley Setenta y Seis Seis Veintinueve (1976), en su muy ilustrado artículo primero expone:

“La protección de los espacios naturales y de los paisajes, la preservación de las especies animales y vegetales, el mantenimiento de los equilibrios biológicos de los que tales especies participan, la protección de los recursos naturales contra las causas de degradación que las amenaza, es de interés general”

Se establece el deber de cada uno de vigilar por la protección del patrimonio natural y conformar a las exigencias ambientales todas las actividades públicas y privadas de ordenación, equipamiento y producción. El artículo 2 de la Ley expone que los trabajos y proyectos de ordenación, que son emprendidos por la colectividad o que necesitan una autorización o plan de urbanismo, deben siempre respetar las necesidades ambientales. Los estudios previos a la realización de cualquier ordenación del territorio y obra pública que por la importancia de sus dimensiones o su incidencia en el medio rural pueden causar deterioro a éste, deben incluir un análisis del impacto ambiental de dichos trabajos con apreciación de todas sus consecuencias⁴⁴.

Resulta interesante lo relativo al maltrato de los animales, ya regulado desde antiguo por otras disposiciones, pero que esta Ley contempla plenamente, estableciendo sanciones llamativamente severas, tanto para el que maltrata a sus animales domésticos como para quienes hacen lo mismo con las especies no domésticas.

⁴⁴ Ibid.

Los sistemas de evaluación de impacto ambiental de los distintos países

Estados Unidos de Norte América

Es el pionero en la implantación de los estudios sistemáticos de impacto ambiental, mediante la NEPA (National Environmental Policy Act) aprobada el 1 de Enero de 1970. La gestión básica está a cargo de la EPA (Environmental Protection Agency) y de la CEQ (Council on Environmental Quality). La ley exige detallada manifestación o exposición de los impactos ambientales de acciones propuestas y alternativas a esas acciones, para lo cual es necesario realizar evaluaciones de impacto ambiental.

La Ley nacional de política ambiental (NEPA) impone a toda agencia del gobierno federal el deber de considerar los impactos ambientales de "toda acción federal importante que afecte de un modo significativo la calidad del ambiente humano".

El primer paso que debe adoptar la agencia ante un proyecto o propuesta determinada es la confección de una evaluación ambiental (E.A. Environmental Assessment). La E.A. es un documento corte que contiene un análisis de la necesidad de la propuesta, de las alternativas a la misma y de los impactos de la misma sobre el ambiente. La E.A. puede llevar a la conclusión de que la propuesta no acarrea efectos significativos sobre el ambiente (Finding of no significant impact) en cuyo caso la agencia emite una declaración en ese sentido, explicando brevemente las razones de su decisión y se da por cumplido con la ley. Contrariamente se puede llegar a la conclusión de que la propuesta puede tener efectos significativos sobre el ambiente. En este último caso la agencia debe preparar una Declaración de Impacto Ambiental (D.I.A. Environmental Impact Statement).

El límite que determina la necesidad o no de una DIA es la existencia de una acción federal importante que afecte de un modo significativo la calidad del ambiente humano.

La agencia, como parte del proceso de toma de decisión, debe someter el borrador de la DIA a consideración pública, durante un período de tiempo preestablecido (generalmente 30 días), y recibir comentarios del público, los cuales deben tener adecuada respuesta en la DIA definitiva.

El objetivo que persigue la ley (NEPA) es asegurar que la agencia, al momento de tomar una decisión considere las consecuencias ambientales de la acción propuesta, y cuente con información y alternativas, en lo que a los aspectos ambientales se refiere⁴⁵.

NEPA (Ley federal) fue la precursora de una serie de leyes similares en varios Estados, las cuales fueron sancionadas en la década del 70⁴⁶. Estas leyes se aplican al proceso de toma de decisión de los gobiernos estatales y municipales, y exigen, en general, una mayor atención a los aspectos ambientales sustantivos (no meramente procesales como lo demanda NEPA).

Canadá

El Procedimiento Federal de Evaluación Ambiental y Revisión (EARP) fue establecido por decisión del gabinete en 1973 y ajustado en 1977. Posteriormente, en 1984, se dictó una Orden clarificando las directrices del proceso. Desde 1987 el Ministerio del Ambiente, a través de la Oficina Federal de Revisión de Evaluaciones Ambientales (FEATO), inició una serie de consultas dirigidas a reajustar y adaptar el procedimiento a las nuevas necesidades.

España

En España la incorporación al ordenamiento interno se produjo mediante el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de Junio, de Evaluación del Impacto Ambiental, que establece la obligación de someter al procedimiento de EIA los proyectos que en el mismo se recogen como Anexo, a través de la realización de un estudio con el contenido que se especifica, y con la obligación de estar sujeto a información pública y demás informes pertinentes que se establezcan.

Teniendo presentes los principios comunitarios junto al espíritu recogido en la Constitución, en cumplimiento de lo mandado en ésta y en uso de la facultad concedida por el mencionado Real Decreto Legislativo 1302/1986, se dicta a través del Real Decreto Legislativo 1131/1988, de 30 de Septiembre, el

⁴⁵ Vermont Yankee Nuclear Power plant v. NRDC, 435 US 519 (1978).

⁴⁶ Actualmente 24 estados dentro de los Estados Unidos cuentan con leyes que imponen la preparación de declaraciones de impacto ambiental, en determinadas situaciones.

Reglamento para la ejecución del Real Decreto de Evaluación de Impacto Ambiental.

Este Reglamento, en su contenido de legislación de desarrollo de la normativa básica establecida en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, es directamente aplicable a la Administración del Estado y a la de las Comunidades Autónomas que carezcan de competencia legislativa en materia de ambiente; con carácter supletorio es aplicable a aquellas que tengan atribuida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, dicha competencia.

El Real decreto Legislativo 1302/1986, recoger la participación pública, a través de la consulta institucional y la información pública de los estudios de impacto ambiental. En cuanto a la relación de actividades sometidas a evaluación, respetando los mínimos establecidos en el Anexo I de la Directiva Comunitaria, se han seleccionado algunas otras actividades de las comprendidas en el Anexo II de la Directiva 85/337/CEE, que también deben ser objeto de EIA.

Las garantías en orden a la confidencialidad de los datos que se refieren a procesos productivos, con el fin de proteger la propiedad industrial, es otro aspecto contemplado y que está en un todo de acuerdo no sólo con la Directiva 85/337/CEE, sino también en relación a todo el Derecho derivado de la CEE.

Se prevén, además, en este Real Decreto Legislativo las medidas necesarias a adoptar en los casos de ejecución de proyectos en los cuales se hubiere omitido el pertinente trámite de EIA o, en su caso, se hubieren incumplido las condiciones impuestas.

Esta normativa es de nivel estatal y las obras, actividades o instalaciones deben someterse al procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental antes de su aprobación definitiva⁴⁷.

Dentro de España y a nivel regional, varias COMUNIDADES AUTÓNOMAS han aprobado normas sobre EIA, cada una con contenido y naturaleza particular. Las comunidades autónomas que tienen regulada la técnica de EIA son:

- Andalucía (Orden de 12 de Julio de 1988).
- Aragón (Decreto 118/89 de 19 de Septiembre).
- Asturias (Ley 1/87 de 30 de Marzo).

- Baleares (Decreto 4/86 de 23 de Enero).
- Canarias (Ley 11/90 de 13 de Julio).
- Cantabria (Decreto 50/91 de 29 de Abril).
- Castilla y León (Decreto 269/89 de 16 de Noviembre).
- Cataluña (Decreto 114/88 de 7 de Abril).
- Extremadura (Decreto 45/91 de 16 de Abril).
- Galicia (Decreto 442/90 de 13 de Septiembre).
- Madrid (Ley 10/91 de 4 de Abril).
- Valencia (Ley 2/89 de 3 de Marzo y Decr. 162/90 de 15 de Octubre).

Francia

En cuanto al Estudio de Impacto Ambiental propiamente dicho, queda previsto y con gran precisión definido para el caso de intervenciones específicas, en la Ley del 10 de Julio de 1976, que en el artículo 2 prevé un estudio preliminar muy detallado, previo a la realización de actuaciones que impliquen cualquier tipo de incidencia sobre el ambiente natural y que pueda tener consecuencias perjudiciales.

Esta Ley se complementa con el Decreto del Consejo de Estado número 77-1141, cuyas disposiciones entraron en vigor el 1 de Enero de 1978. La característica principal del estudio de impacto es que debe ser un indispensable instrumento de información, a fin de evaluar, lo más precisamente posible, las consecuencias de un proyecto sobre el ambiente, previamente a la intervención.

El estudio de impacto no vincula de modo alguno a la autoridad Administrativa que debe aprobar y autorizar el proyecto. Además, la Administración debe vigilar que el estudio tenga el alcance exigido y que contenga todos los elementos de información precisos; en consecuencia, las decisiones podrían ser anuladas a nivel administrativo, ya sea por el Tribunal Administrativo o por el Consejo de Estado. En caso que el ambiente se vea perjudicado a causa de una actuación autorizada con un estudio de impacto

⁴⁷ Ver Anexo 7

insuficiente, la autoridad Administrativa podrá ser declarada responsable por daños y condenada a la indemnización del perjuicio acarreado, además de tomar todas aquellas medidas necesarias y pertinentes para la correcta reparación de los daños. Puede decirse que la actual jurisprudencia Administrativa se orienta en este sentido.

El estudio de impacto ambiental no es sólo competencia de un departamento ministerial, puesto que es interés de todos los sectores administrativos, tanto a nivel central como a nivel local. El Ministerio del Ambiente tiene, especialmente, un papel de coordinación de la información y de consulta, no controlando todos los estudios de impacto ambiental que se redactan. Debe asegurar la buena calidad de los estudios de impacto ambiental; para ello prepara, en conjunto con otros Ministerios implicados, circulares e instrucciones indicando la forma de elaboración de estudios y el procedimiento administrativo requerido; informa y aconseja a la Administración y a los directores de los estudios sobre problemas metodológicos, jurídicos y técnicos. Puede, en ciertos casos, reexaminar algún estudio específico.

La naturaleza de las actividades incluidas en las evaluaciones del impacto ambiental en Francia, se encuentra definida en la ley; se trata de "laboriosos proyectos emprendidos por una colectividad pública o privada y cuya realización es capaz de afectar al medio". Este concepto entraña una serie de consecuencias: en primer lugar su extensión, puesto que en la definición del campo de aplicación, une la obligación de hacer el estudio a la idea de trabajo. Esta es una de las diferencias con la legislación americana, que vincula la obligación de los estudios de impacto ambiental a la noción de acciones federales, en tanto que el principio de la Ley francesa, hace escapar del procedimiento de EIA lo que no está unido a la realización inmediata de trabajo.

Con respecto a los tipos de trabajos o de obras efectivamente sometidas a estudios de impacto ambiental, puede decirse que la ley hace referencia las ordenaciones u obras que por la importancia de sus dimensiones o sus incidencias en el medio natural, puedan producir agresiones a éste último, lo cuales bastante vago al no brindar criterios técnicos precisos de selección.

Los sistemas de evaluación de impacto ambiental en los países del MERCOSUR

Las situaciones nacionales

En todos los países hay en vigencia una base legal y procedimental para el funcionamiento del respectivo procedimiento de EIA. Según sea el caso, ella puede tener expresión federal, provincial y municipal (Argentina); federal y estadual (Brasil); o nacional (Chile, Paraguay y Uruguay). Un primer análisis de cada uno permite destacar los aspectos que se reseñan a continuación.

Argentina

Existe una ley federal de EIA que ha tenido muchas vicisitudes, sobre todo un veto presidencial que la ha dejado congelada. Sin embargo, hay iniciativas provinciales y municipales de diferentes características. No todas las provincias tienen reglamentación de EIA.

Dentro de una provincia, no siempre la exigencia provincial coincide con la municipal. Es el caso de Córdoba, donde el reglamento provincial proviene del Ministerio de Salud; y el municipal es de responsabilidad del Municipio, más concretamente de su Subsecretaría de Medio Ambiente.⁴⁸ De todos modos, los textos son básicamente coincidentes y no ha habido conflictos institucionales que merezcan ser mencionados.

El reglamento está elaborado de manera eminentemente práctica y contempla más bien resultados que procedimientos para la realización de la EIA. Con esto se facilita el logro de las autorizaciones que exige la Ley de Medio Ambiente N° 7.343. También contiene el reglamento un listado de proyectos que deben entrar al sistema, pero a diferencia de los de otros países, contempla dos categorías: proyectos *sujetos obligatoriamente* a la EIA⁴⁹ y proyectos *sujetos condicionalmente* a la EIA.⁵⁰ La decisión respecto a estos últimos corresponde al Consejo Provincial del Medio Ambiente. Cabe mencionar, en todo caso, que este decreto, tanto en su versión provincial como en la municipal, ha tenido una

⁴⁸ Ministerio de Salud, Reglamento de la Evaluación e Impacto Ambiental, Decreto N° 3290, Córdoba, 1990.

⁴⁹ Ver Anexo 2

escasa aplicación real; en general, se ha discriminado afectando a grandes proyectos de particular preocupación para la población.

Una ciudad con status ambiental preferencial como Bariloche posee un sistema particularmente restrictivo, en función de proteger, mantener y mejorar la calidad ambiental del área. Sin embargo, se ha topado con dificultades para su implementación, y el deseo de tener un sistema de EIA no se ha concretado en un reglamento formal. De todos modos, estas deficiencias no se han considerado demasiado graves porque la provincia cuenta con un sistema de ordenamiento ambiental sumamente desarrollado, en función de las necesidades de conservar el área por sus altos valores turísticos.

La provincia de Buenos Aires se ha dado recientemente una reglamentación bastante exigente, con un sistema de gestión ambiental (medidas de mitigación, planes de manejo, etc.) que se ha hecho coincidir con la ISO 14.001. Lo interesante de esto último es que impulsa a las empresas que entran al sistema a instalar su propio sistema de gestión ambiental tendiente a la certificación ISO 14.001, dejándolas en óptimas condiciones de competitividad en el ámbito internacional. El sistema está consagrado en la Ley 11.723 del Senado y la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires. Esta Ley contiene, a similitud de su equivalente en Córdoba, un listado de proyectos afectos a la exigencia de EIA.⁵¹

Cabe agregar que el Decreto 1.741 de 1996, que crea el sistema y complementa la Ley 11.723, plantea la realización de la EIA como requisito para obtener el Certificado de Aptitud Ambiental en la Provincia de Buenos Aires, en conjunto con las respectivas declaraciones de efluentes gaseosos, vertidos líquidos, aparatos sometidos a presión y residuos sólidos. Dicho cuerpo legal establece también, en tres Apéndices, los aspectos técnicos mínimos (contenidos) que debe contemplar la EIA.

Brasil

El sistema federal tiene un carácter indicativo y concede a los niveles estadales la responsabilidad por las exigencias específicas de EIA en materia de proyectos. En Brasil la exigencia de su realización tiene carácter

⁵⁰ Ver Anexo 3

⁵¹ Ver Anexo 4

constitucional. La actual normativa data de 1986 y tuvo su origen en una resolución del CONAMA (*Conselho Nacional do Meio Ambiente*), que se apoya en la Ley de Medio Ambiente de 1981, que a su vez define la Política Nacional de Medio Ambiente. En dicha resolución se exige la elaboración de una EIA para cierto tipo de proyectos cuyo listado se detalla en el texto de dicha resolución. En síntesis, la resolución determina los siguientes elementos:

- Un concepto de impacto ambiental que deberá ser adoptado en la EIA.
- Una subordinación del sistema de otorgamiento de licencias o permisos ambientales, para actividades modificadoras del medio ambiente, a la elaboración de una EIA.
- Un listado, *de carácter indicativo*, de los tipos de actividades o proyectos que dependerán de la elaboración de una EIA para la obtención de una licencia ambiental, en el cual se especifica para algunas actividades o proyectos un valor o límite de referencia respecto a tamaño o capacidad productiva, a partir de los cuales estarían sujetos al proceso de EIA⁵².
- Una definición de los factores o componentes ambientales mínimos que deben estar contenidos en la EIA exigida.
 - La necesidad de compatibilizar el proceso de licenciamiento con las etapas de planeamiento e implantación de las actividades de los órganos sectoriales del Sistema Nacional de Medio Ambiente (Sisnama).

Todos los estados brasileños poseen este mismo sistema de EIA, con diferencias sustanciales como respuesta a las características propias de cada uno. La propia resolución de CONAMA ordena a cada estado establecer la respectiva reglamentación de modo de tomar en cuenta las distintas peculiaridades ambientales e institucional. Los proyectos que involucran a más de un estado son de responsabilidad federal. El Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) es el ente encargado de conceder las licencias o permisos a los proyectos que pasan el sistema. Hay tres tipos de licencias: licencia previa, licencia de instalación y licencia de operación.

⁵² Ver Anexo 1

Un problema no desdeñable de la institucionalidad brasileña es, sin embargo, la existencia de diferencias sustanciales de estado a estado en el desarrollo de sus propios sistemas de EIA. Se dan en la práctica tres casos: unos pocos estados con reglamentación estadual; un número importante de estados que usan la resolución federal como guía para el análisis caso a caso de proyectos; y un grupo, también importante, de estados que por su falta de capacidad institucional no han ido más allá de la mencionada resolución de CONAMA.

La deficiencia mayor señalada por los analistas radica, sin embargo, en la desvinculación entre los objetivos y resultados del proceso de EIA y las políticas estratégicas gubernamentales. Esto ha hecho que el otorgamiento de licencias ambientales se haya transformado en un mero formalismo, "permitiendo apenas la incorporación de algunas medidas mitigadoras que son esencialmente correctivas".

En el plano práctico, los tipos de proyectos que con más frecuencia se han analizado en el contexto del sistema de EIA brasileño han sido grandes proyectos de infraestructura o industriales.

Paraguay

Existe un todavía muy rudimentario sistema de EIA, con una reglamentación de carácter muy general (semejante a la venezolana) y sin lineamientos claros. El reglamento es un complemento a la Ley de EIA 294 de 1993, que estableció la obligatoriedad de la EIA para diversas categorías de proyectos - industriales sobre todo -, señaladas con cierto detalle en ese cuerpo legal.

El reglamento también contiene un listado de actividades sujetas a EIA, pero con una característica especial. En el mismo texto se distingue con precisión cuatro categorías de empresas: micro industria, pequeña industria, mediana industria y gran industria.⁵³ Esta diferenciación se expresa en el listado de proyectos sujetos a EIA. Claramente, en el sistema paraguayo esta clasificación comporta diferentes requerimientos para las empresas.

Un problema de la gestión ambiental paraguaya es que está ligada al Ministerio de Agricultura y Ordenamiento Territorial, por lo que tiene un carácter sectorial que no se compece con las exigencias del instrumento. Ha habido

resistencia a avanzar en el tema. Se han aplicado, en todo caso, algunos EIA ligados a grandes proyectos binacionales y/o financiados por la cooperación internacional.

Uruguay

Existe un cuerpo legal sobre EIA, la Ley 16.646 de 1994, pero no ha tenido un efecto amplio y no constituye todavía una parte fundamental de la política ambiental nacional, de acuerdo a algunos analistas.⁵⁴ Uruguay se encuentra actualmente en un proceso de reforzamiento de su capacidad institucional en materia ambiental. De todos modos, empresas, organismos internacionales y el sector no gubernamental han aplicado algunas EIA, como una forma de apoyar a los sectores afectados. El caso de la represa de Salto Grande constituye al respecto un esfuerzo interesante.

Hay en Uruguay un reglamento de reciente consenso para la EIA, el Decreto N° 435 / 94 del año 1994, pero cuya aplicación sigue pendiente por desacuerdos entre los servicios competentes. Persisten cuestiones institucionales no resueltas y resistencia de ciertos sectores al desarrollo del sistema. Un problema de la gestión ambiental uruguaya es que está ligada al Ministerio de Vivienda, por lo que se presentan los mismos problemas señalados para Paraguay respecto al carácter sectorial inconveniente institucionalidad, para crear el actual Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, pero aún existen carencias, de acuerdo a los analistas. Se menciona también un problema de ineficiencia, inherente a la burocracia uruguaya, que ha hecho que las experiencias tenidas hasta la fecha no hayan sido muy auspiciosas.

El reglamento del sistema de EIA cuenta con un listado de proyectos similar al de los demás países, aunque más simplificado.⁵⁵ El mencionado Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental complementa y precisa dicho listado.

⁵³ Ver Anexo 5

⁵⁴ Raúl Brañes, Ponencia en Conferencia sobre el marco jurídico – institucional de la EIA en América Latina, CEPAL, noviembre de 1994.

⁵⁵ Ver anexo 6

AUDITORIA Y AMBIENTE

La información es imprescindible para otorgar a la sociedad la posibilidad de aprovechar los logros científicos. Sin ella, el progreso se vería fuertemente condicionado. Por eso la sociedad ha efectuado una importante apuesta a favor de la creación y el mantenimiento de un sistema informativo efectivo que recolecte y disemine datos.

La información es un elemento clave del funcionamiento efectivo y eficiente del mundo de las formas económicas. La información que se necesita requiere diferentes características y está referida a distintos momentos. Así es que puede ser:

- Información del pasado;
- Información actual;
- Información proyectada.

La información necesaria para el efectivo funcionamiento del segmento económico de una sociedad, puede reducirse en términos de un común denominador: expresiones monetarias o dinerarias. Tal denominador permite la aplicación de un elemento común de medición para muy diversos fenómenos económicos, permitiendo así la comparación de usos alternativos de los activos económicos.

La sociedad necesita contar con información económico-financiera homogénea y comparable. Otra función principal de la información económico-financiera dentro de la economía es proporcionar un medio para valorizar el éxito en el uso de los recursos. Es una manera de medir la gestión de los administradores.

El contador público provee con su labor información económico-financiera y dentro de tal campo desempeña dos papeles fundamentales:

- Verifica la razonabilidad de la información, dando a conocer los resultados de su trabajo;
- Se constituye en un consultor que sirve de apoyo a la gerencia que conduce los negocios empresarios.

Quizás la función más conocida del contador es la auditoría. En términos generales, la auditoría trata de incrementar la confianza que se tenía en la

información suministrada por el aparato administrativo normal de la empresa. Tal confianza puede definirse como la congruencia existente entre el mensaje transmitido y la realidad que se describe.

En base a este objetivo, es decir, aumentar la confianza que se puede depositar sobre cierta información, puede esbozarse la siguiente definición de auditoría de acuerdo a Slosse:

“Es el examen de información por parte de una tercera persona, distinta de la que la preparó y del usuario, con la intención de establecer su razonabilidad dando a conocer los resultados de su examen, a fin de aumentar la utilidad que tal información posee.”

La auditoría más común que lleva a cabo el contador público es la de estados contables o financieros de un ente.

Esta auditoría de estados contables tiene por fin emitir un informe sobre la razonabilidad de tales estados, preparados de acuerdo a determinadas normas contables. Dentro de esta función, el contador público evalúa uno de los productos del sistema de información financiera de la empresa: los estados contables. Una vez concluida su revisión el profesional emite un informe respecto de si estos estados presentan o no una descripción justa y razonable de los negocios de la compañía, en el lenguaje que convencionalmente se utiliza a tal efecto. Posteriormente, esta opinión se hace pública en forma de dictamen o informe del auditor, transmitiendo la opinión autorizada del contador, como experto ajeno a los estados contables de la compañía, e incrementado así la confianza que se puede depositar en esos documentos.

Para evaluar esa información financiera el contador debe combinar tres aspectos fundamentales:

- Adecuado conocimiento del ente a auditar y de sus operaciones;
- Total familiaridad con su sistema de información; y
- Clara concepción de los principios de medición y de comunicación convencionalmente usados para describir formas económicas.

La auditoría es uno de los muchos servicios proporcionados por la profesión contable y puede ser hecha con varios propósitos diferentes. Los más frecuentes son:

- La expresión de una opinión independiente sobre los estados contables o financieros de un ente, y

- El control del uso de los recursos dentro de una organización.

Un servicio de auditoría no debe circunscribirse sólo a la revisión de la información contable sino permitir que tal trabajo contenga un valor agregado para la empresa.

Cuando se dirige la vista hacia el futuro resulta claro que las funciones independientes de evaluación de los estados contables, de los sistemas de información y del funcionamiento del negocio van cobrando cada vez mayor significación.

El examen de estados contables requiere que los contadores revisen diferentes aspectos de las actividades y procedimientos de una organización. A consecuencia de esa revisión se puede aconsejar sobre mejoras necesarias en los mecanismos de control y ofrecer sugerencias constructivas sobre otras cuestiones económico-financieras y de funcionamiento operativo.

La labor de auditoría puede ser desarrollada por contadores independientes o bien por los mismos empleados o funcionarios de la organización. La auditoría realizada por contadores públicos independientes para expresar una opinión sobre la información examinada es denominada auditoría externa o independiente. La auditoría realizada por los empleados o funcionarios de la organización con propósitos de control, es comúnmente denominada auditoría interna.

Auditoria Interna

Sus funciones incluyen:

- Revisión de las operaciones para verificar la autenticidad, exactitud y concordancia con las políticas y procedimientos establecidos por la organización.
- Control de los activos a través de los registros contables y comprobaciones físicas.
- Revisión de las políticas y procedimientos para evaluar su efectividad.
- Revisión de si los procedimientos contables fueron aplicados en forma consistente con las normas contables.
- Auditoría de otras organizaciones con las que existen relaciones contractuales a cumplir u otras vinculaciones económicas.

La auditoría interna es una actividad apreciativa, independiente de los sectores objeto de revisión. Por lo tanto, debería reportar a los máximos niveles de la organización y depender de ellos. Tiene por objeto la revisión de las operaciones para servir de base a la administración. Por este motivo, es un control que se describe como independiente pues mide y evalúa la eficacia de otros controles.

La auditoría interna trabaja en forma separada a las operaciones de la organización. En síntesis la auditoría interna es un mecanismo de control selectivo e independiente de los engranajes de control interno que hacen a la operatoria de la empresa. Que de acuerdo al informe COSO (Committee of Sponsoring Organizations) forma parte de los factores del entorno de control.

Auditoría Externa

Mientras que la auditoría interna depende de la administración del ente, la auditoría externa es totalmente independiente de la organización. Para dar crédito a las manifestaciones que la administración hace a través de su sistema de información, los interesados requieren de la opinión de un profesional totalmente desligado de los intereses de esa administración.

La labor auditoría externa implica una competencia profesional singular, caracterizada por una serie de atributos tales como independencia, educación y conocimientos especializados, dedicación al servicio, matriculación en los cuerpos encargados del control del ejercicio profesional, etc..

Además, por sobre todo ello, deben existir aspectos de ética profesional a ser tenidos en cuenta durante el desarrollo de la labor y durante todo el transcurso de la vinculación profesional.

Una de las funciones más comunes de la auditoría externa es brindar una opinión sobre las manifestaciones de la administración incluidas en la información contable emitida por el ente. Esta función es conocida como auditoría de estados contables o información financiera. Sin embargo, el auditor externo está capacitado para brindar cualquier servicio que implique el examen de información, operaciones, procedimientos, actividades, proyecciones, etc., que necesiten de un juicio profesional dentro del marco de competencia del contador público.

La Profesión Contable

Las características de una profesión en general pueden ser:

- Un conjunto de conocimientos especializados.
- Un proceso educativo formal y reconocido para adquirir el requisito del conocimiento especializado.
- Una norma que regule sobre las calificaciones profesionales que deben satisfacerse para ser admitidos en el ejercicio de la profesión.
- Una norma de conducta que gobierne las relaciones del profesional con sus clientes, colegas y el público en general.
- El reconocimiento a la profesión.
- Una aceptación de la responsabilidad inherente a una actividad que cuenta con el interés público.
- Una organización dedicada a lograr avances en el cumplimiento de las obligaciones sociales del grupo.

La organización profesional existe para poder fomentar el desarrollo de los conocimientos en el campo pertinente, acreditar miembros y crear normas de conducta y desempeño que protejan adecuadamente al público que deposita su confianza en los miembros de esa profesión. Es decir, que debe haber una protección hacia el profesional pero también hacia la comunidad a la cual este profesional sirve. En este sentido son fundamentales las normas profesionales, incluyendo las de ética profesional y de decencia.

Aunque existían con anterioridad en algunas ciudades organizaciones de afiliación voluntaria (Colegios de Graduados, agrupados en una Federación de Graduados) la profesión contable se organiza a partir de 1945 con la creación de los Consejos Profesionales de matriculación obligatoria y cada consejo profesional de ciencias económicas sanciona las normas contables profesionales vigentes en su territorio. No debería ser de otro modo, pues:

- a) la ley nacional 20.476 y sus correlatos provinciales facultan a los CPCEs a dictar las normas que regulan el ejercicio de las profesiones en ciencias económicas, de donde resulta su atribución para dictar las normas de auditoría;

- b) quien sanciona las normas de auditoría está implícitamente autorizado a sancionar las normas contables profesionales, pues ésta constituyen un sensor para la aplicación de las primeras.

La situación recién descripta terminó de clarificarse en 1973, cuando se sancionó la ley 20.476, que estableció entre las facultades del CPCECF la de ordenar, dentro de su jurisdicción, el ejercicio de las profesiones en ciencias económicas.

Por otra parte, la facultad legal de los consejos fue expresamente reconocida en un acuerdo firmado en 1985 entre la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas (FACPCE) y la Federación Argentina de Graduados en Ciencias Económicas (FAGCE), con la única excepción del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Capital Federal) CGCECF que se abstuvo.

Una vez que quedó claro que las facultados a emitir normas técnico-profesionales son los CPCEs, éstos debieron optar entre:

- a) sancionar Normas de Auditoría (NA) y Normas Contables Profesionales (NCP) dentro de sus jurisdicciones sin preocuparse por lo que hicieran los consejos de otros territorio;
- b) encarar la tarea en conjunto, mediante la creación de algún ente coordinador de esfuerzos.

En principio, pareció que la mayoría de los consejos optaban por el segundo camino, pues todos ellos (excepto Capital Federal - hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires - y Córdoba) constituyeron la FACPCE que a su vez creó al CENTRO DE ESTUDIOS CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS (CECYT). Los dos consejos indicados se incorporaron a la Federación algunos años después, pero al momento de realizarse este trabajo nuevamente el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha renunciado a la Federación

El CECYT tiene por objeto realizar estudios y trabajos vinculados a la actividad de los profesionales en ciencias económicas y participar en la organización de reuniones técnicas que realiza la Federación. Sus áreas de estudio e investigación son: economía, administración tributaria, contabilidad, auditoría, trabajos especiales y formación del profesional., y provee a la

FACPCE de los proyectos de RTs que ésta aprueba. En la práctica esto significa que existen:

- a) *informes del CECYT*, clasificados por áreas temáticas (contabilidad, auditoría, etc.), algunos de los cuales constituyeron los antecedentes de RTs de la FACPCE, en tanto que otros solamente contienen ejemplos de su aplicación o aportes doctrinarios;
- b) *resoluciones técnicas de la FACPCE*.

Antes de su conversión en RT, los *informes* son sometidos a consulta pública durante un período, fijado en cada caso, en el cual se recaba la opinión de los CPCEs y de cualesquiera interesados en el tema.

En cada jurisdicción, es decir en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las provincias, existen leyes de aplicación específicas al funcionamiento de los respectivos Consejos Profesionales.

La FACPCE es una asociación civil que tiene por objeto:

- Propender a coordinar la acción de las actividades integrantes del órgano, tanto a nivel nacional como internacional;
- Representar gremialmente a los consejos adheridos, tanto en el orden nacional como internacional;
- Integrar confederaciones de organismos profesionales, dentro del ámbito nacional como internacional;
- Dictar normas técnicas y profesionales de aplicación general para el ejercicio de la profesión (esto último es importante para evitar la existencia de normas dispares en función de la jurisdicción).

Los Consejos Profesionales que integran la Federación conservan la autonomía dentro de sus respectivas jurisdicciones, conforme a las leyes que lo hayan creado y sus reglamentaciones. De manera tal que una norma profesional emitida por la Federación de Consejos necesita ratificación a nivel de cada jurisdicción por el Consejo Profesional respectivo.

La transformación en Resolución Técnica de los informes antes referidos, genera en los Consejos adheridos la obligación de proceder a su implementación en la respectiva jurisdicción, para lo cual cada Consejo tiene la potestad que no cede y no transfiere, de determinar el momento más apropiado para hacerlo. Transformando el pronunciamiento en Resolución Técnica pasa a

convertirse en norma profesional del derecho positivo tanto de aspectos contables como de auditoría.

Existe un “**punto de relacionamiento**” que torna obligatoria la aplicación de estas normas contables para las empresas, en su tarea de preparar los estados contables. Este “**punto**” funciona a través de las disposiciones de los organismos de control societario, por ejemplo Inspecciones de Personas Jurídicas o Direcciones de Justicia, los que en resoluciones que dictan, y que son de aplicación obligatoria para las empresas, formalizan la utilización de las normas contables elaboradas por la profesión de ciencias económicas.

Las Normas Contables

Las normas contables profesionales o principios de contabilidad generalmente aceptados constituyen el sensor obligado de cualquier auditoría de estados contables. De hecho, son un apéndice de las normas de auditoría o normas de auditoría generalmente aceptadas.

A diferencia de las normas contables profesionales, las normas contables legales son de aplicación obligatoria por parte de los entes que emiten estados contables. En algunos casos, las normas contables legales actúan como un sensor adicional a las normas contables profesionales. También debe tenerlas en cuenta el síndico societario, cuyos deberes incluyen la vigilancia del cumplimiento de la ley.

Las normas contables pueden clasificarse, como mínimo, sobre la base de temas regulados y de su alcance.

Según los temas regulados:

Dadas las dos cuestiones principales relacionadas con el objetivo de la contabilidad, suelen denominarse:

A) *Normas de Valuación*: a las que reglan la medición del patrimonio y su evolución, que deben incluir definiciones sobre:

- 1) el patrimonio neto a mantener (el físico o el financiero);
- 2) los criterios de medición (más frecuentemente llamados criterios de valuación) de las diversas partidas;
- 3) la unidad de medida a utilizar para aplicar los criterios de medición;

En el caso de la República Argentina, las normas contables de valuación en vigencia emanan de las **Resoluciones Técnicas Nros 4, 5 y 6** de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas.

B) Normas de Exposición: a las que establecen el contenido y la forma de los estados contables.

En lo que a exposición de información contable respecta, existen las **Resoluciones Técnicas Nros. 8 y 9** del citado organismo.

La **Resolución Técnica N° 4** se refiere a la consolidación de estados contables. A través de ella se da respuesta a la requisitoria legal establecida en la ley de Sociedades Comerciales en el sentido de que los grupos económicos presenten a las asambleas de accionista como información complementaria a los estados contables básicos un juego de estados consolidados.

La **Resolución Técnica N° 5** se refiere a la valuación en los estados básicos de inversiones en sociedades vinculadas y controladas mediante el método de valor patrimonial proporcional. Este pronunciamiento deriva de que los estados consolidados son sólo información complementaria, y tratándose de inversiones en sociedades controladas, donde desde un punto de vista técnico-doctrinario correspondería la consolidación, como ésta sólo lo es a nivel de información complementaria en los estados básicos, se utiliza como sucedáneo de la misma el método de valor patrimonial proporcional (consolidación en una sola línea). Esto conduce a que en los estados oficiales de publicación que son sometidos a la consideración de los accionistas y en los cuales se basan las distintas decisiones societarias, el patrimonio neto es similar al patrimonio neto consolidado y el resultado del ejercicio (que incorpora el resultado de participaciones no sólo en sociedades vinculadas sino también en controladas) es el mismo resultado que surge del estado consolidado.

La **Resolución Técnica N° 6** que es la que podría denominarse como de nivel "**macro**", incorpora el concepto de moneda constante ofreciendo una serie de criterios de valuación que combinan valores corrientes con costos históricos ajustados por inflación.

La **Resolución Técnica N° 8** se refiere a normas generales de exposición contable mientras que la **Resolución Técnica N° 9** se refiere a normas particulares de exposición aplicables concretamente a entes industriales y comerciales.

La **Resolución Técnica N° 11** se refiere a normas particulares de exposición contable para entes sin fines de lucro.

La **Resolución Técnica N° 12** es la que trata sobre las normas contables profesionales que deben aplicarse a los estados contables anuales o de periodos intermedios correspondientes a ejercicios que se inicien el 1/1/96, permitiéndose su aplicación anticipada para los ejercicios iniciados a partir del 1/1/95.

La **Resolución Técnica N° 13** trata normas sobre conversión de estados contables y, la **Resolución Técnica N° 14** se refiere a los estados contables y su información contable de participación de negocios conjuntos.

Tenemos también otras resoluciones como por ejemplo la **Resolución Técnica N° 15** que trata normas sobre la actuación del contador publico como sindico societario o la **Resolución Técnica N° 16** que contiene un marco conceptual de las normas contables profesionales: conjunto de conceptos fundamentales y definiciones sobre las siguientes cuestiones: - Objetivo de los estados contables; - Requisitos de la información contenida en los estados contables; - Elementos de los estados contables; - Reconocimiento y medición de los elementos de los estados contables; - Modelo contable; - Desviaciones aceptables y significación, y por último contamos con las **Resoluciones Técnicas Nros 17 y 18** que tratan sobre normas contables profesionales en el desarrollo de cuestiones de aplicación general o de cuestiones de aplicación particular respectivamente. Y por último la **Resolución Técnica Nro 19** que modifica a las resoluciones técnicas 4, 5, 6, 8, 9, 11 y 14.

Salvo por la incorporación (a la R.T. 8) de la exigencia de que los estados contables incluyan un estado de flujo de efectivo, las modificaciones efectuadas a las R.T. precedentemente enumeradas no son el resultado de una revisión sistemática de sus disposiciones, sino de la introducción de correcciones específicamente motivadas por la adopción de algunas normas de reconocimiento y medición contable que se volcaron a las R.T. 17 y 18.

Las disposiciones contenidas en las nuevas R.T. fueron incorporadas a las normas contables profesionales (N.C.P.) en al menos 20 de las 24 jurisdicciones del país, con variantes en cuanto a su vigencia. Algunos consejos profesionales provinciales adoptaron una caracterización de entes

pequeños que difiere de la prevista en la R.T. 17, que les exime de la aplicación de algunas normas.

Por su parte, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.P.C.E.C.A.B.A.) las adoptó con importantes modificaciones, mediante cuatro resoluciones de su Consejo Directivo (C.D.):

Resolución C.D	Fecha	R.T. adoptada
238/01	17/10/01	16
243/01	30/10/01	17
261/01	28/11/01	18
262/01	28/11/01	19

Esta aprobación a medias y con modificaciones de las resoluciones técnicas emanadas de la Federación por el Consejo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires trajo la separación de este último de la Federación⁵⁶.

La clasificación precedente cuenta con consenso y arraigo pero no es totalmente rigurosa, pues algunas normas contables tienen que ver tanto como la medición del patrimonio como con el contenido y la forma de los estados contables.

Según su alcance:

De acuerdo con su alcance, es posible hablar de normas contables profesionales, legales y propias del ente emisor de los estados contables.

Las *normas contables profesionales* o también llamadas principios de contabilidad generalmente aceptados, son un sensor obligado de cualquier auditoría de estados contables.

Las *normas contables legales*, deben considerarse un segundo sensor y a diferencia de las anteriores son de aplicación obligatoria por parte de los emisores de estados contables y el síndico societario.

Tanto las normas contables profesionales como las legales deben referirse a:

a) cuestiones generales, como:

1) el cumplimiento de los requisitos de la información contable;

⁵⁶ Enrique Fowler Newton, D&G Profesional y Empresarial, Modificaciones a las Resoluciones Técnicas sobre contenido y forma de los Estados contables (Primera Parte), Tomo III, Marzo 2002.

- 2) la unidad de medida a emplear;
 - 3) la definición del ente emisor de los estados contables;
 - 4) la aplicación del concepto de significación;
- b) cuestiones de valuación como:
- 1) el capital a mantener;
 - 2) los criterios de medición de las diversas partidas;
- c) cuestiones de exposición como el contenido y la forma de los estados contables.

Las normas *propias* son las elegidas por un ente para el funcionamiento de su sistema contable y no cumplen habitualmente el papel de sensor para los informes de auditoría de estados contables dirigidos al público⁵⁷.

La definición de las normas contables propias implica la selección de:

- a) reglas consideradas aceptables por las normas contables legales y las normas contables profesionales aplicables al caso;
- b) métodos concretos para aplicar dichas reglas.

En los entes bien organizados, las normas contables propias se vuelcan a manuales de cuentas o manuales de procedimientos contables que el auditor debería examinar para determinar si tales normas contables son compatibles con las que deben considerarse como sensor del trabajo de auditoría.

Las Normas de Auditoría

Así como las normas contables brindan el marco de referencia a la valuación y exposición de los estados financieros, las normas de auditoría establecen los lineamientos básicos que el profesional debe seguir en el cumplimiento de su labor de auditoría.

Como el objeto de estas normas es el ejercicio de una tarea profesional, no cabe otra alternativa que esa misma profesión dicte su contenido.

Al igual que en las normas contables, existe un organismo internacional el IAPC (International Audit Practices Committee) que dicta guías para la realización de tareas de auditoría invitando a que, a nivel nacional, los organismos profesionales las adopten en sus jurisdicciones.

En general, las normas de auditoría comprenden:

⁵⁷ Aunque quizá podrían hacerlo en un país donde no hubiera definidas NCP o NCL.

- La condición básica para el ejercicio de la auditoría que es la independencia del auditor con relación al sistema objeto de auditoría.
- Las normas para el desarrollo de la auditoría que incluyen los contenidos básicos referidos a las características propias de la ejecución de la labor, su documentación y las técnicas a emplear.
- Las normas sobre la emisión de informes referidas a la forma y contenido de la expresión del auditor sobre el resultado de su labor.

El enfoque de la Auditoria Ambiental

Podríamos hablar cuando nos referimos al concepto de Auditoria Ambiental desde diversas ópticas, según la nacionalidad de los autores, si existen o no normas para su cumplimiento, etc., pero con motivo del presente trabajo enfocamos el mismo desde los siguientes puntos de vista:

- a) Enfoque convencional e integral, en cuanto a dos distintas operatorias, a saber:
 - a.1.) un enfoque en cuanto a apreciar el impacto general que tiene la empresa sobre el medio ambiente y debe buscarse la expresión clara de los costos derivados de una adecuada política ambiental, de las obligaciones y contingencias que surjan, alcanzándose lo que para algunos autores llaman un "balance ecológico o ambiental".
 - a.2.) un enfoque en cuanto a la evaluación del sistema de control interno ambiental, los objetivos y políticas que la empresa se ha propuesto, los riesgos ambientales a que se encuentra sometida, los sistemas de información vigentes que le permitan el adecuado seguimiento de la gestión, el cumplimiento de la normativa vigente, la adecuada exposición de las situaciones riesgosas, entre otros ítems.
- b) Enfoque en sentido amplio, es aquel que se podría igualar a la Auditoria Verde o Ambiental, que sería un examen y evaluación independiente, sistemático, periódico, documentado y objetivo realizado por un equipo interdisciplinario de auditores

ambientalistas: profesionales especializados en los campos contable, financiero, económico, de ciencias ambientales, de biología, de ingeniería, de derecho, de ciencias sociales y expertos generalistas en la industria específica, todos ellos con conocimiento de las normas y capacitación en la aplicación de los respectivos procedimientos de auditoría financiera y de gestión.

La Auditoría Ambiental en los países del MERCOSUR:

Los países pertenecientes al MERCOSUR, no cuentan con normas específicas relativas a la auditoría de los estados contables en relación al medio ambiente, de acuerdo con la encuesta realizada por los Contadores Uruguayos Hugo Gubba, Jorge E. Gutfraind, Rubén Darío Rodríguez y Ricardo Villarmarzo a nivel de los distintos organismos profesionales, firmas de auditoría y colegas en forma individual (Anexo VIII).

La compilación de la encuesta presenta a modo de resumen el siguiente cuadro:

Pregunta ⁵⁸	Argentina		Brasil		Chile		Paraguay		Uruguay	
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
A	X		X		X		X		X	
B		X		X		X		X		X
C		X		X		X		X		X
D (A)		X		X		X		X		X
E (B)		X		X		X		X		X

(A) La existencia de procedimientos de auditoría de carácter específico puede darse a nivel de algunas firmas profesionales, pero no son de uso generalizado.

(B) En todos los países son de uso corriente las normas que regulan la creación de contingencias en general, pero no en particular para este tema.

Del análisis de las respuestas se puede extraer las siguientes conclusiones:

- La existencia de normas en toda la región de disposiciones legales y/o reglamentarias que regulan la actividad de las empresas o la implementación de proyectos con relación al medio ambiente.
- La inexistencia de normas específicas relativas a la preparación de estados contables, o de la actuación profesional en relación al mismo tema.
- La escasa y en algunos casos nula utilización de procedimientos de auditoría de carácter específico.
- La aceptación casi generalizada de la no contemplación en particular de este tipo de situaciones a nivel de los estados contables o de los informes de auditoría.

Pese a que estos países no tengan normas específicas sobre auditoría medio ambiental La Comisión Brasileña de Valores Mobiliarios recomienda que en el informe de la junta directiva se indique las inversiones destinadas a proteger el medio ambiente, pero no requiere que se proporcione información detallada al respecto. No dispone otros requisitos concretos sobre divulgación de información relativa a las medidas ambientales, pero la misma puede hacerse si se prevé la aparición de pasivos relacionados o si la continuidad de la empresa puede verse afectada por la imposibilidad de resolver determinados problemas ambientales. (Dictamen de Orientación 15, 1987).

Normas emitidas por organismos contables profesionales

La **Cámara de Comercio Internacional** ha definido a la auditoría ambiental como:

“...una herramienta gerencial consistente en una evaluación objetiva, periódica, documentada y sistemática de cuán bien rinden la organización, la administración y equipos ambientales”

Existe en **Francia** una norma muy interesante elaborada por el Consejo Nacional de Contabilidad de dicho país que incluye modelos de balances ecológicos confeccionados con el fin de dar a conocer los costos de descontaminación y contribuir a un uso racional de la energía y las materias

⁵⁸ Ver preguntas en el Anexo VIII

primas. La estructura de los mismos guarda similitud con la de los balances tradicionales, pero incluye únicamente aspectos ambientales, lo cual exige un trabajo de elaboración y análisis novedoso. Pero sin llegar a la confección de un balance específico, las recomendaciones generales de la Asociación de Contadores Colegiados permiten que las empresas creen provisiones para fondos destinados a inversiones que produzcan un mejoramiento del medio ambiente, lo que ya resulta un avance. Este tipo de balances hace también que las auditorías que se elaboren en dichos balances tengan que ser también de carácter ambiental, y seguir nuevos y novedosos procedimientos.

En los **Estados Unidos de Norteamérica**, la Junta de Normas de Contabilidad Financiera (FASB, Financial Accounting Standards Board) ha incluido en sus normas la capitalización de los costos para tratar la contaminación del entorno y la contabilización de contingencias ambientales; de lo anterior se desprende su interés y preocupación por el tema ambiental. En relación con la capitalización de los costos para tratar la contaminación del entorno, la FASB ha indicado que si una empresa incurre en gastos para "eliminar, contener, neutralizar o prevenir la contaminación actual o futura del entorno, deben ser eliminados inmediatamente" y tan sólo se acepta su capitalización si se dan los siguientes casos:

- Aumentan la vida, capacidad o seguridad de las propiedades de las empresas;
- Mitigan o previenen la contaminación medioambiental que puede derivarse de las futuras actividades;
- Preparan para la venta de la propiedad, que ya ésta en venta.

Por otra parte, en **España**, la Comisión de Principios de Gestión de AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas) ha elaborado un Documento sobre Contabilidad de Gestión Ambiental que incluye, entre otros aspectos, los impactos que el comportamiento medioambiental de las empresas puede tener en las cuentas anuales, precedidas de análisis a nivel de planificación y presupuestación.

Las Comisiones de Valores Bursátiles de Ontario y Québec, de **Canadá**, establecen que en la información que deben presentar anualmente las empresas y los datos que tienen que ser objeto de examen y análisis por parte de la gerencia, deben divulgar los efectos financieros y operaciones de los

requisitos en materia de protección del medio ambiente sobre los gastos de capital, las ganancias y la competitividad de la sociedad emisora en el ejercicio fiscal en curso, así como de posibles efectos en años futuros.

Las **Naciones Unidas** poseen una Comisión de Empresas Transnacionales que, a través de su Grupo Intergubernamental de Trabajo y Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes, trata el efecto de los factores ambientales y la contaminación sobre la valuación del activo fijo en los estados financieros. Por otro lado, la Comisión de Normas Internacionales de Valoración de Activos de las Naciones Unidas, que a través de evaluadores hace las tasaciones pertinentes, exige que se considere la posible existencia de contaminación ambiental y se efectúe averiguaciones sobre la presencia de riesgos.

También en el plano impositivo-contable, el Servicio de Impuestos Internos de los **Estados Unidos de Norteamérica** establece en su reglamentación vigente que los costos de limpieza del medio ambiente no pueden deducirse hasta que hayan sido pagados. Su inclusión en los estados financieros y su asiento en los libros de contabilidad no cumplen los requisitos de la deducción con fines impositivos. La empresa sólo puede deducir estos gastos cuando liquida el pasivo correspondiente. Normalmente, los pasivos futuros deben consignarse en el balance en cifras brutas, indicándose por separado los impuestos diferidos.

HISTORIA Y ORIGENES

La auditoría ambiental comenzó en los **Estados Unidos de América** a fines de los años setenta entre los sectores industriales que, como la industria química, estaban más involucrados en la afectación del medio ambiente. Surgieron los "reglamentos ambientales" que las Administraciones debieron empezar a tener en cuenta, con el objeto de cumplir con estos reglamentos y evitar sanciones económicas impuestas por incumplimiento.

Posteriormente, la EPA (Environment Protection Agency) exige un programa de auditorías a las empresas que generen perjuicio al ambiente, constituyendo un requisito fundamental a los fines de prevenir impactos negativos. También las empresas las adoptan para mejorar su imagen.

A principio de los 80 la EPA propulsa la participación voluntaria de las empresas por medio de incentivos como permisos oficiales, agilización de trámites, disminución de los controles, etc. Brindó apoyo técnico y formulación para la realización de auditorías ambientales.

Fue entonces durante estos años, que la auditoría ambiental se extendió a **Europa**, mayormente como consecuencia del deseo de las empresas multinacionales estadounidenses de evaluar el cumplimiento de las subsidiarias. Holanda fue el primer país en incorporar las auditorías ambientales como herramienta de gestión.

En 1988 a escala mundial, la ICC (Cámara de Comercio Internacional) hace hincapié en la necesidad de incorporar las auditorías ambientales a los sistemas de manejo empresarial.

En 1991 más de 1000 empresas de todo el mundo se suscriben voluntariamente a la Guía o código de conducta elaborada por la ICC que consta de 16 principios.

Hoy en día en **España** existe el REAL DECRETO 85/1996, 26-1-1996 DEL MINISTERIO PRESIDENCIA, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, esto es válido para **España** y también existe para la **Unión Europea**.⁵⁹

Hasta la fecha, y a diferencia de las auditorías financieras, las auditorías ambientales han sido normalmente voluntarias.

Las Auditorías de Administración Ambiental forman parte integral del Sistema de Administración, y permiten la dirección mantenerse informada respecto de cómo están estructuradas y operando las actividades de la organización, permitiéndoles elevar en forma continua el cumplimiento ambiental general.

Las auditorías ambientales ayudan a mejorar el cumplimiento de las obligaciones que en el tema tienen las corporaciones y proporcionan una base para informar a los grupos interesados respecto del cumplimiento legal.

El deterioro del medio ambiente y la responsabilidad social de las empresas privadas

El objetivo de lucro es la característica de la Empresa privada. Para los titulares del patrimonio de los Entes económicos, la búsqueda de la optimización de las ganancias es una de las metas principales. Sin embargo, este objetivo debería ser cumplimentado o complementado con otros fines que tengan en cuenta el progreso humano.

Mediante la utilización de técnicas desarrolladas al efecto, se fue elaborando la denominada auditoría operativa o auditoría de gestión, tendiente a medir la eficiencia y eficacia de las Empresas. Ahora se busca que la empresa contribuya al logro de la protección del medio ambiente, incluso ajustando su propio desenvolvimiento para alcanzar tal propósito social.

A las obligaciones que tiene una Sociedad, relacionadas con su funcionamiento y cuyo incumplimiento tiene sanciones de diverso tipo, deben agregarse aquellas normas que se relacionan con la ecología.

El cumplimiento por parte de una Empresa, de un programa que podríamos denominar económico-social puede abarcar diversos aspectos. A tal efecto, hemos seguido las enseñanzas del profesor William Leslie Chapman, quien fijó en un esquema como tendría que analizar una empresa el cumplimiento de un programa económico social:

“Establecer si la Compañía tiene como objetivo una actividad que constituye un bien público. Para ello es preciso determinar ciertos aspectos que podrían tabularse en un cuestionario no taxativo:

- ¿Brinda trabajo significativo a la Comunidad?
- ¿Activa la economía?
- ¿Satisface necesidades básicas de la Comunidad?
- ¿No modifica nocivamente el ambiente?
- ¿No modifica la libre competencia?
- ¿La producción de bienes y servicios es de buena calidad?
- ¿La operación se realiza a un costo razonable?

Otros puntos desarrollados abarcan los siguientes temas:

1. Diseño de productos:

⁵⁹ Ver Anexo 9

- Determinar si existen métodos eficaces para la disposición de desperdicios;
- Establecer si es posible orientar la reutilización del producto o repetir el ciclo productivo con los desechos, rezagos y envases;
- Evitar la obsolescencia programada;
- Realzar valores estéticos y culturales;
- Asegurar la durabilidad y confiabilidad de los bienes.

2. Producción

- Procurar que la producción y su infraestructura no afecte el ambiente humano y recursos naturales en forma negativa;
- Seleccionar el lugar adecuado;
- Asegurarse de que el personal se desenvuelva en el proceso con un máximo de seguridad para su integridad física y espiritual.

3. Investigación y desarrollo

- Vigilar que los nuevos productos cumplan con los requisitos de protección del medio ambiente.

4. Finanzas

- Incluir dentro de su presupuesto, partidas monetarias para la preservación del medio ambiente.

Con respecto a los factores macroeconómicos, para lograr un registro razonable de la actividad económica de la Nación, los recursos naturales deberían contabilizarse dentro de las Cuentas Nacionales. Para posibilitar la medición del impacto sobre el medio ambiente, se debería utilizar el sistema de cuentas nacionales, reflejándose en ellas, el patrimonio cultural. Ocurre que la medición del crecimiento económico a través del producto bruto interno y del patrimonio neto nacional, no incluye la incidencia ambiental.

Técnicamente la valorización y contabilización de los recursos ambientales presenta dos métodos:

1. gastos defensivos (estimación de los costos para proteger el medio ambiente);

2. agotamiento y degradación (contabilización de la explotación y deterioro de los recursos naturales).

En lo que hace a los factores microeconómicos, la contabilidad de costos debería también reflejar el impacto en el medio ambiente; actualmente la contabilidad no refleja los llamados "costos verdes", que son los costos derivados de tener en cuenta dicho impacto y generados en actividades de reciclado, depuración o similares que eviten la destrucción del medio ambiente.

Como consecuencia de lo indicado precedentemente, los costos industriales de los inventarios están subvaluados, pues las normas contables que se aplican no contemplan normalmente esa circunstancia.

Existen propuestas contables sobre el tratamiento de la información del medio ambiente. Sin embargo, las mismas no están suficientemente difundidas y tampoco se encuentran implementadas en ciertos casos.

Como auditoría financiera tiene que trabajar sobre información procesada contablemente, la demora en la implementación de normas contables específicas que reconozcan el efecto de los problemas del medio ambiente, ocasiona problemas en la definición de los sensores de los estados contables.

Hay cierto consenso acerca de la inclusión en la información contable de ciertos datos, tales como los relacionados con erogaciones en investigación y desarrollo, incentivos obtenidos, pasivos ciertos y contingencias, gastos en consultoría ambiental, gastos en mejoramiento de suministros y servicios.

La **Organización de las Naciones Unidas**, a través del Grupo Intergubernamental de Especialistas en Normas Internacionales de Contabilidad, desarrolló estudios y recomienda la inclusión, en nota a los estados contables, de la descripción de las políticas contables en materia ambiental, tales como el establecimiento de provisiones y reservas para contingencias y el tratamiento de los subsidios o incentivos.

Todo esto nos hace ver que en mayor o menor medida todos los países y organizaciones internacionales recomiendan distintos métodos, normas contables o de auditoría relacionados con la protección del medio ambiente, lo que también ratifica que la profesión contable no esta exenta de esta problemática sino mas bien cerca de una posibilidad importante de control y

mejoramiento del cumplimiento de todos los requisitos impuestos a las empresas para la protección del medio ambiente.

La **IFAC** en Marzo de 1998 realiza una declaración sobre la consideración de los temas ambientales en la Auditoría de Estados contables, esta declaración no establece ningún principio básico nuevo o procedimientos esenciales: su objetivo es ayudar a los auditores brindando una orientación sobre la aplicación de los Standards Internacionales sobre auditoría (ISAs) en los casos en que los temas ambientales son importantes para los estados financieros de la entidad.

Cuadro comparativo I

Constitución Nacional	Anglosajón	Europeo	Latino Americano
	EE.UU. 1° en tratar temas ambientales. Realizar por todos los medios un ambiente sano para el desarrollo del hombre y de sus generaciones. Desarrollo sostenible. Principio precautorio. Principio contaminador pagador. Promover la educación e información ambiental. Soberanía de los Estados sobre los Recursos Naturales. Promover la cooperación internacional.	El ambiente es un derecho y un deber personal y colectivo de disfrute y de conservación. Desarrollo sostenible. Principio precautorio. Principio contaminador pagador.	Derecho a un ambiente sano. Desarrollo sostenible. Principio precautorio. Principio contaminador pagador. Promover la educación e información ambiental. Soberanía de los Estados sobre los Recursos Naturales. Prohibición del ingreso al país de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radioactivos. Brasil exige la realización de EIA.

Anglosajón: Estados Unidos y Canadá.

Europeo: España y Francia.

Latino Americano: Argentina y países del mercosur.

Análisis cuadro comparativo I:

La conferencia de Estocolmo de 1972 fue el punto de partida de la conciencia mundial para la protección y el mejoramiento del medio ambiente. A continuación de los trabajos de dicha conferencia muchos estados han incluido en sus constituciones, cláusulas reconociendo la existencia de un derecho al medio ambiente y cuya formulación se inspira en el primer principio de la declaración de Estocolmo.

Con este principio cuentan todas las Constituciones analizadas – principio fundamental – sobre la necesidad de un “**ambiente sano**” para el disfrute y desarrollo del hombre y de las generaciones futuras, lo que en mayor o menor medida está implícito en estas Constituciones también es el principio de “**Desarrollo sustentable**”, esto es, el desarrollo en el cual el ambiente pasa a formar parte inescindible de las condiciones necesarias para el progreso humano. Esto trae aparejado que a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada, lo que hace necesario contar en las Constituciones con otro principio importante que es el **principio precautorio**, que por su importancia también se encuentra en todas las Constituciones analizadas.

Otro principio importante que se tiene en cuenta en las Constituciones para poder lograr o cumplir con los principios antes mencionados, es el **principio contaminador – pagador**, se determina que el daño ambiental genera prioritariamente la obligación de recompensar según establezca la ley. El concepto de daño ambiental tiene alguna particularidad cuando se impone “prioritariamente” obligación de recomponer, la prioridad constitutiva en volver la situación “ex ante”, lo que suele ser difícil, – y hasta imposible – en materia ambiental.

La compleja, y a menudo, impracticable posibilidad de “recomponer” según se expresa el equilibrio de un medio ambiente – natural o cultural – contaminado, degradado o alterado hace exigible la utilización racional de los recursos naturales, y sino también la necesidad de prever el impacto ambiental de aquellos emprendimientos potenciales alteradores de la ecuación inicial.

El principio N° 10 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y desarrollo que se reunió en Río de Janeiro en 1992, ratificando la declaración de Estocolmo de 1972, establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano Nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. Este principio no se encuentra explícitamente en todas las constituciones analizadas pero se supone que es parte fundamental para lograr el "Desarrollo Sostenible" pues todos los habitantes deberán tener conocimiento de cómo es posible lograrlo y que debe realizar o cuales son sus obligaciones respecto del mantenimiento del medio ambiente de su país y por ende del mundo.

También – en Argentina – se atiende a la necesidad de garantizar una tutela intensa y de preservar la distribución federal de competencia, se consagra, en el marco de un federalismo de concertación, una muy especial categoría de competencia concurrente entre la Nación y las provincias, al igual que otros países federales, como Alemania, España, Brasil, EE.UU. y Australia. Dentro de cada territorio, la responsabilidad por los temas ambientales corresponde a la jurisdicción en la que se localizan, en la que las provincias tienen un rol fundamental; no obstante, compete a la Nación dictar una legislación de base con los presupuestos mínimos que aseguren, por una parte, igual condiciones de protección a todos los habitantes del país, en cualquier lugar que ellos se encuentren y, por otra, que asuman la necesidad del establecimiento de normas vinculadas con los procesos globales de preservación ambiental.

En EE.UU. la ley invita a fomentar todas aquellas iniciativas, decisiones y programas conducentes a elevar al máximo la cooperación internacional en

Cuadro comparativo II

	Anglosajón	Europeo	Latino Americano
<p>Estudio de Impacto Ambiental</p>	<p>EE.UU. Pionero en la implementación de E.I.A.</p> <p>Obligación de la realización de una E.I.A. a nuevos proyectos tanto a nivel nacional como estadual.</p> <p>El E.I.A. puede dar favorable o desfavorable, para lo cual se prepara en este último caso una Declaración de Impacto Ambiental (D.I.A.), que será sometida a consideración pública por 30 días.</p> <p>Canadá utiliza un concepto más amplio de E.I.A. con instrumentos complementarios.</p>	<p>Obligación de la realización de una E.I.A. a nuevos proyectos tanto a nivel nacional como estadual.</p> <p>La E.I.A. es sometida a aprobación pública.</p> <p>La E.I.A. debe informar y evaluar las consecuencias del proyecto al medio ambiente</p>	<p>Brasil: sistema federal, de carácter indicativo de la actividad o proyecto que la requiere.</p> <p>Argentina: Ley federal, no todas las pcias. tienen reglamentación sobre E.I.A.</p> <p>Tiene carácter indicativo pero con 2 categorías: 1) sujetos obligatorios y 2) sujetos condicionantes.</p> <p>En Bs. As. la Ley 11.723 plantea la realización de un E.I.A. para obtener el certificado de aptitud ambiental.</p>
	<p>Se realiza anteriormente de la autorización vinculante.</p> <p>Este estudio no vincula de modo alguno la decisión final a nivel administrativo, no es vinculante, pues si se aprueba y hay un perjuicio al ambiente la autoridad podrá ser declarada responsable y deberá indemnizar.</p>	<p>Paraguay: Sistema rudimentario de carácter general, se aplica solamente a los proyectos de carácter internacional.</p> <p>Uruguay: No constituye una parte fundamental en la política ambiental.</p> <p>Chile: Sistema voluntario, como en EE.UU. hay E.I.A. y D.I.A., en la actualidad el sistema se trasforma en obligatorio.</p>	

Análisis cuadro comparativo II:

La Evaluación de Impacto Ambiental es un elemento importantísimo para la protección del medio ambiente en nuestro planeta, siendo una de las principales herramientas de la política ambiental de un país. En mayor o menor medida todos los países analizados contienen en sus legislaciones la obligación de realizar en ciertos casos, – en distintos proyectos de acuerdo al país en análisis – esta evaluación pues una característica de la EIA es la de ser básicamente una *herramienta para la toma de decisiones*: su principal objetivo es facilitar al decisor los elementos de juicio que le permitan a éste tener una idea clara de las alternativas que fueron consideradas, las ventajas y desventajas de cada una de ellas, los cambios ambientales esperados si se llevara a cabo la acción, y el conjunto de recomendaciones de protección, atenuación o compensación que se proponen, con su correspondiente plan de acción. Cuando el estudio de impacto ambiental se lleva a cabo en forma sistemática, tratando de adelantarse en el diagnóstico de los problemas y sus posibles soluciones, evaluando cada uno de ellos y acudiendo a la consulta pública en las etapas iniciales del trabajo, se puede interpretar como un instrumento de manejo o *gestión ambiental* cuya intención es permitir la consideración anticipada y participativa de los efectos ambientales de una acción, antes de que ésta resulte autorizada o aprobada.

EE.UU. al ser el pionero en la implementación de esta herramienta es el país en donde esta mas desarrollada, y Canadá además utiliza un concepto más amplio de E.I.A. con instrumentos complementarios. Por esto se puede establecer que el sistema Anglosajón es el más importante y del cual se copian los demás sistemas en los distintos países.

Análisis individual y comparativo de los Sistemas de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) en los países miembros y asociados del Mercosur. Por lo tanto, no es un estudio de los impactos ambientales que eventualmente provocaría el acuerdo, sino que se refiere sólo a los procedimientos aplicables en los distintos países; en otras palabras, a la manera en que los países han incorporado, en sus legislaciones e instituciones. Esto a su vez influye en la competitividad de las empresas.

Todos los países tienen como forma de gestión ambiental preventiva un

Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental. En algunos de ellos dicho sistema se halla bien desarrollado y lleva varios años funcionando (Brasil); en otros es aun incipiente, lo que ocurre básicamente por dos razones: la fecha relativamente reciente de su promulgación legal, y la existencia de dificultades para concretar su instalación (Argentina y Chile); y en dos de ellos, los sistemas se pueden calificar todavía de rudimentarios (Paraguay y Uruguay).

Sin embargo, en tanto, Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental, comparten ciertas características comunes que se pueden resumir así:

- a) Todos son, en esencia, sistemas preventivos aplicados a *nuevos proyectos*, y no tienen que ver directamente con la *situación ambiental actual* de los países. Esto quiere decir que las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) están concebidas como herramientas para buscar la mayor sustentabilidad de las propuestas futuras de desarrollo, y no para hacerse cargo de la problemática ambiental en algún aspecto puntual. En esto responden a los lineamientos recomendados reiteradamente por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, que han advertido de la importancia, y también del alcance restringido del enfoque de EIA, y la necesidad de coordinación de éste con otros instrumentos. Han señalado, también, la urgencia de que en los países exista algún sistema de EIA que garantice un futuro más sustentable, al menos en relación con los grandes proyectos de desarrollo, y en particular los de infraestructura.
- b) Cabe mencionar, en este contexto, que los países han optado por un modelo de evaluación de impactos que se asemeja al norteamericano, en cuanto privilegia, por razones prácticas, el enfoque de proyecto a proyecto. Los esquemas más cercanos a la *planificación ambiental* que se aplican, con diferentes matices, en los países europeos, como resultado de una tradición de larga data, no han encontrado todavía eco en los países en estudio. En Argentina y Chile, por ejemplo, el llamado *ordenamiento territorial*, que es un instrumento aplicado en países como Alemania, Francia (*aménagement du*

territoire), Inglaterra (en especial como *landscape planning*), no tiene mayor aplicación, como no sea a escala muy limitada. Una explicación radica posiblemente en las dimensiones territoriales de los países, que hacen impracticables esquemas que pudieran tender a rigidizar los usos del suelo. También tiene que ver la discusión sobre el rol del mercado en la asignación de recursos. En Uruguay, sin embargo, el tema ha adquirido relevancia por las características del país; y por la ubicación de la gestión ambiental en el Ministerio de Vivienda.

El tema no deja de ser crítico para explicar algunas características de los sistemas de EIA que han privilegiado los países en estudio. El esquema más influyente en América Latina siempre ha sido el venezolano, por cuanto éste fue un país pionero en gestión ambiental: el primero en crear un Ministerio del Ambiente, y uno de los países con una mayor porción del territorio sujeta a alguna forma de protección ecológica. En Venezuela el *ordenamiento territorial* es un instrumento complementario de la *evaluación del impacto ambiental*; incluso este último aparece como subordinado al anterior, por cuanto la entrada de un proyecto al sistema es una *autorización de cambio en el uso del suelo*, asunto privativo del área de ordenamiento territorial en la organización institucional venezolana⁶⁰. La poca eficacia que ha mostrado la gestión ambiental en Venezuela ha provocado indudablemente resistencia ante la posibilidad de ampliar la utilización del *ordenamiento territorial* en la gestión ambiental.⁶¹

En todo caso, los desarrollos metodológicos y procedimentales elaborados en Canadá, donde se utiliza un concepto más amplio de EIA que no excluye el uso de instrumentos complementarios que van más allá del enfoque "proyecto a proyecto", están siendo estudiados cuidadosamente en países como Argentina y Chile, donde hay más interés en avanzar en una gestión ambiental moderna y eficaz.

⁶⁰ José Leal, **El Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental en Venezuela. Algunas Inferencias para el caso chileno**, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1994.

⁶¹ Sara González, **Los Estudios de Impacto Ambiental y su papel dentro de la Gestión Ambiental en Venezuela**, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1992.

- c) En todos los países en estudio, sin excepción pero con distintos énfasis, la dinámica que ha impulsado la instalación y desarrollo de los sistemas de EIA se generó en la cooperación internacional, particularmente el BID y el Banco Mundial. Estas instancias financieras incluyeron entre sus exigencias la formulación de algún tipo de EIA para los proyectos que solicitaban fondos, los que se realizaron conforme a las directivas o lineamientos correspondientes.⁶² Prácticamente todos los Manuales de Procedimiento de EIA en los países en estudio se han inspirado o basado en los textos señalados.
- d) Los sistemas de EIA de cada país tienen una aplicabilidad *estrictamente territorial* dentro de cada uno de ellos; y en los países federales son válidos dentro de cada estado, provincia e incluso municipio. No se proyectan más allá del país mismo. Responden a legislaciones nacionales. Al respecto, en la Ley de Bases del Medio Ambiente de Chile, por ejemplo, no se contemplan dentro del sistema de EIA consideraciones acerca de proyectos que afecten a países limítrofes, o se hallen localizados en zonas fronterizas.⁶³ Hasta ahora no se han dado casos significativos; de todas formas, en el marco del sistema regionalizado en que funciona la gestión ambiental en Chile, serían las direcciones regionales de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) las responsables de proyectos de este tipo en las regiones respectivas. Habría, en todo caso, que analizar los efectos que pudiera tener en el futuro el Protocolo Minero del Mercosur, así como ciertos acuerdos bilaterales (Chile-Argentina, por ejemplo).
- e) En todos los casos, el requerimiento de llevar a cabo una EIA tiene que ver normalmente con los *procesos contaminantes*; la generación de *emisiones, efluentes y residuos*; el uso de determinados *recursos* naturales y otros *impactos ambientales*, y por lo tanto, no suele incorporar exigencias formales a *productos*. Se presupone que dicho producto, al haber internalizado externalidades potenciales del proyecto, es más sustentable.

⁶² Banco Mundial, **Libro de consulta para la Evaluación Ambiental**, Volúmenes I, II y III, Washington, 1992.

⁶³ República de Chile, **Ley de Bases del Medio Ambiente**, 1992.

Pero en el mercado es más o menos equivalente a otros productos, a menos que lleve un sello de calidad ambiental, una eco etiqueta u otro mecanismo de ese tipo, el cual puede tener eventualmente su origen en exigencias del procedimiento o sistema de EIA. Sin embargo, lo normal por ahora es que no haya diferencias importantes entre un producto generado con EIA y otro equivalente sin EIA.

- f) Los EIA se aplican, pues, como se señaló arriba, a *nuevos proyectos territorialmente localizados*. Por lo tanto, iniciativas conjuntas de países pertenecientes al Acuerdo, localizadas en un país específico, deben cumplir con las exigencias del sistema de EIA nacional, a menos que se señale explícitamente lo contrario. No existe hasta ahora ningún reglamento del Mercosur que señale algún procedimiento común para el conjunto de países, salvo ciertas orientaciones generales para buscar una adecuada armonización. En todo caso, nada impide que pueda existir en el futuro un mecanismo de compatibilización de sistemas de EIA, en la medida en que se haga necesario.

Cuadro comparativo III

Normas Contables y de Auditoría sobre Medio Ambiente	Anglosajón	Europeo	Latino Americano	Internacional
	Existen normas legales sobre E.I.A	Existen normas legales sobre E.I.A	Existen normas legales sobre E.I.A	
	<p>La Junta de Normas de Contabilidad Financiera ha incluido en sus normas la capitalización de los costos para tratar la contaminación del entorno y la contabilización de contingencias ambientales.</p> <p>La información que deben presentar anualmente las empresas y los datos que tienen que ser objeto de examen y análisis por parte de la gerencia, debe divulgar los efectos financieros y operativos de los requisitos en materia de protección del medio ambiente sobre los gastos de capital, las ganancias y la competitividad de la sociedad emisora en el ejercicio fiscal en curso, así como de posibles efectos en años futuros.</p> <p>La auditoría ambiental comenzó en los EE.UU. a fines de los años setenta entre los sectores industriales que, como la industria química, estaban más involucrados en la afectación del medio ambiente. Surgieron los reglamentos ambientales que las administraciones debieron empujar a tener en cuenta.</p>	<p>Se incluyen en Francia modelos de Balances ecológicos, conteccionados con el fin de dar a conocer los costos de contaminación y otros</p> <p>Elabora un documento sobre contabilidad de gestión ambiental que incluye, entre otros, los impactos que el comportamiento medioambiental de las empresas puede tener en las cuentas anuales, con análisis a nivel de planificación.</p> <p>La auditoría ambiental se extendió a Europa como consecuencia del deseo de las empresas estadounidenses de evaluar el cumplimiento de las subsidiarias. El ministerio de presidencia de España crea un real decreto que permite al sector industrial adherirse con carácter voluntario en un sistema de gestión de auditoría medioambientales.</p>	<p>Inexistencia de Normas específicas sobre la preparación de estados contables o de la actuación del profesional en dicho tema.</p> <p>Aceptación casi generalizada de la no contemplación en particular de este tipo de Auditorías a nivel de los estados contables o de los informes de auditoría.</p> <p>Ver cuadro anexo I</p>	<p>La ONU trata el efecto de los factores ambientales y la contaminación sobre la valuación del activo fijo en los estados financieros.</p> <p>Desarrolla y recomienda también la inclusión, en nota a los estados contables en materia ambiental, tales como el establecimiento de provisiones y reservas para contingencias y el tratamiento de los subsidios o incentivos.</p> <p>La IFAC establece una declaración para brindarle a los auditores una asistencia práctica para la implementación de las ISAs en relación a temas ambientales. La declaración no es un principio básico y obligatorio a seguir.</p>

Analisis Cuadro comparativo III:

Como se puede observar en este cuadro, y como se ha mencionado anteriormente, todos los países cuentan con normas legales sobre E.I.A..

Aunque en todos los países analizados la auditoría del medio ambiente tiene carácter voluntario, en muchos hay normas particulares relacionadas con el tema ambiental como es el caso de los EE.UU. donde hay normas sobre capitalización de costos para tratar la contaminación del entorno y la contabilización de contingencias ambientales, de manera expresa, no como en nuestro país que existen normas sobre la valuación de las contingencias pero solo en forma general.

También organismos internacionales como la ONU tratan el efecto de los factores ambientales y la contaminación sobre la valuación del activo fijo en los estados contables y desarrolla y recomienda también la inclusión, en nota a los estados contables en materia ambiental, tales como el establecimiento de provisiones y reservas para contingencias y el tratamiento de los subsidios o incentivos.

En Europa se incluyen los impactos que el comportamiento medioambiental de las empresas puede tener en las cuentas anuales, con análisis a nivel de planificación.

La auditoría ambiental comenzó en los Estados Unidos en los sectores que más afectaban el medio ambiente que eran los sectores químicos e industriales, surgió como un reglamento con normas y pautas que la industria tenía que seguir para no afectar más el ambiente, y estas luego serían auditadas.

La auditoría ambiental se extendió a Europa como consecuencia del deseo de las empresas estadounidenses de evaluar el cumplimiento de las subsidiarias. Aunque posteriormente en este continente se logra un interés genuino respecto al tema y por ejemplo en España se dicta un real decreto al sector industrias, eso sí de carácter voluntario, para la adhesión de este sector en un sistema de gestión de auditoría medioambiental.

Hasta hace poco tiempo, no se presentaba demasiada atención, ya sea por parte de la gerencia o de los accionistas, instituciones crediticias o cualquier otro ente, a los efectos que las operaciones de las empresas tenían

en el medio ambiente. La administración de los recursos financieros confiados a los negocios era el objetivo principal, cuando no el único.

El movimiento ecológico o de protección del medio ambiente evolucionó desde casi no existir, ser un movimiento de unos pocos, a un concepto global que es ahora parte de la vida de cada día involucrándose, en los negocios, los hogares y los gobiernos, y ahora tiene también un importante respaldo al ser incorporada en la Constitución Nacional de los países.

Conclusión Final

Tanto en Latino América como en Argentina hay inexistencia de Normas específicas sobre la presentación de estados contables o de la actuación del profesional en materia ambiental y es una aceptación casi generalizada de que no se contemplan en particular temas ambientales en auditorías a nivel de estados contables o de los informes de auditoría en general.

La postura final de este trabajo invita a establecer que en nuestro país, deben dictarse normas profesionales sobre Auditoría Ambiental para establecer un cuerpo legal profesional único, uniforme y exigible, no solo por la importancia de la implementación de auditorías medio ambientales en otros países más desarrollados o porque la misma es recomendada por instituciones internacionales en el actual contexto de globalización en que nos encontramos inmersos, sino por la importancia que le daría este tipo de auditoría al cumplimiento de principios fundamentales incorporados en nuestra Constitución Nacional.

La Auditoría Ambiental es una herramienta fundamental para lograr la protección del medio ambiente que sin lugar a dudas debería ser el compromiso primordial de la raza humana.

Asimismo es también una eficaz herramienta o para quienes no la consideren así, otro instrumento más de ayuda a las provincias para asegurar el cumplimiento de las leyes emitidas para la protección del medio ambiente como pueden ser la ley 11.459 y 11.723 de la Provincia de Buenos Aires, que dan las pautas necesarias para la implementación de nuevas industrias y las E.I.A. que deben realizar para poder tener la aprobación o certificado ambiental para su habilitación. Lo que puede lograr la Auditoría Ambiental, es la posibilidad de control sobre el posterior cumplimiento de estas leyes en el transcurso de los años de las empresas o sociedades.

En la actualidad el verdadero contexto social y económico de un negocio, y de la sociedad en general, está pasando por un proceso irreversible de cambio hacia un nuevo conjunto de principios, sobre todo para la conducción de los negocios, que es ampliamente captado por la frase “desarrollo sustentable” – las necesidades de hoy no deben ser satisfechas sacrificando las necesidades de las generaciones futuras –, y para lo cual podemos definir

en términos económicos esta frase de la siguiente manera: "... significa adoptar estrategias comerciales y efectuar actividades que cumplan con las necesidades de las empresas y sus accionistas en el presente, mientras se protegen y refuerzan los recursos humanos y naturales que serán necesarios en el futuro".

Y la Auditoría Ambiental cumple estas expectativas de preservar un planeta habitable, que cubra las necesidades actuales y de las generaciones futuras.

Para que esto se pueda cumplir o poner en práctica se deberían dictar normas profesionales sobre Auditoría Ambiental teniendo en cuenta no solo como hemos referido precedentemente los principios plasmados en la Constitución sino también las demás disposiciones que se encuentran desarrolladas en los países analizados y lograr así una disposición eficaz, única y exigible.

ANEXO I

Brasil: Proyectos sujetos a EIA (RIMA)

- I. Vías de rodaje con dos o más pistas.
- II. Ferrovías.
- III. Puertos y terminales de minería, petróleo y productos químicos.
- IV. Aeropuertos.
- V. Oleoductos, gasoductos, mineroductos, colectores y emisarios de efluentes sanitario.
- VI. Líneas de transmisión eléctrica, sobre 230 kilovatios.
- VII. Obras hidráulicas para explotación de recursos hídricos, tales como: represas para fines hidroeléctricos sobre 10 MW; represas de saneamiento e irrigación; abertura de canales para navegación, drenaje e irrigación; rectificación de cursos de agua, transferencia de cuencas, diques.
- VIII. Extracción de combustibles fósiles (petróleo, esquistos, carbón).
- IX. Extracción de minerales.
- X. Rellenos sanitarios, procesamiento y disposición final de residuos tóxicos o peligrosos.
- XI. Centrales de generación de electricidad, cualquiera que sea la fuente de energía primaria, sobre 10 megavatios.
- XII. Complejos y unidades industriales y agroindustriales (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilerías de alcohol, hulla, extracción y cultivo de recursos hidrobiológicos).
- XIII. Distritos industriales y zonas exclusivas industriales.
- XIV. Explotación económica de madera o leña, en áreas sobre 100 hectáreas o menores cuando comprometen áreas significativas en términos porcentuales, o de importancia desde el punto de vista ambiental.
- XV. Proyectos urbanísticos, sobre 100 hectáreas o en áreas consideradas de interés ambiental relevante a criterio de la autoridad federal y de los órganos municipales y estatales competentes.
- XVI. Cualquier actividad que utilice carbón vegetal en cantidad superior a diez toneladas por día.

- XI. Centrales de generación de electricidad, cualquiera que sea la fuente de energía primaria, sobre 10 megavatios.
- XII. Complejos y unidades industriales y agroindustriales (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilerías de alcohol, hulla, extracción y cultivo de recursos hidrobiológicos).
- XIII. Distritos industriales y zonas exclusivas industriales.
- XIV. Explotación económica de madera o leña, en áreas sobre 100 hectáreas o menores cuando comprometen áreas significativas en términos porcentuales, o de importancia desde el punto de vista ambiental.
- XV. Proyectos urbanísticos, sobre 100 hectáreas o en áreas consideradas de interés ambiental relevante a criterio de la autoridad federal y de los órganos municipales y estatales competentes.
- XVI. Cualquier actividad que utilice carbón vegetal en cantidad superior a diez toneladas por día.

ANEXO II

Argentina (Provincia de Córdoba): Proyectos obligatoriamente sujetos a EIA

1. Refinerías de petróleo.
2. Centrales térmicas con potencia de al menos 300 MW.
3. Centrales nucleoelectricas de potencia y/o experimentales e instalaciones para la producción, enriquecimiento o reprocesamiento de combustible nuclear, como así también la fabricación, instalación y transporte de equipos e instrumentos que utilizan materiales radiactivos, cualquiera sea su tipo, finalidad y potencia.
4. Recolección, almacenamiento temporario o definitivo, tratamiento, transporte y/o eliminación de residuos radiactivos como así también las instalaciones necesarias para esos fines.
5. Extracción y fabricación de elementos de amianto.

6. Plantas químicas integradas.
7. Autopistas, ferrocarriles, aeropuertos.
8. Instalaciones para eliminación de residuos tóxicos y peligrosos cualquiera sea el sistema a emplear.
9. Localización de parques, complejos industriales y los proyectos de su correspondiente infraestructura.
10. Fábricas integradas de primera fusión de hierro colado y del acero.
11. Conducción y tratamiento de aguas servidas urbanas y rurales.
12. Tratamiento radiactivo de alimentos y bebidas.

ANEXO III

Argentina (Provincia de Córdoba): Proyectos condicionalmente sujetos a EIA

1. Agricultura y ganadería e instalaciones complementarias
 - Colonización rural.
 - Colonización de tierras incultas o seminaturales para explotación agrícola intensiva.
 - Hidráulica agrícola.
 - Repoblaciones que entrañen riesgos ecológicos, deforestaciones o desmontes.
 - Explotaciones intensivas de aves y de ganado.
 - Acuicultura.
 - Desmonte.
 - Campañas de aplicación de pesticidas.
 - Campañas de aplicación de fertilizantes.
 - Silos y sus instalaciones complementarias.
 - Huertas de cultivos alimentarios intensivos.

- Establecimientos de zootecnia.

2. Industrias extractivas

- Extracción de rocas y minerales.
- Prospección, explotación y/o extracción petrolera y gasífera.
- Plantas de concentración de minerales y otras instalaciones de superficie de la industria minera, especialmente el uranio.
- Instalaciones destinadas a la fabricación de cemento.
- Instalaciones destinadas al aprovechamiento de energía geotérmica.

3. Industrias energéticas

- Instalaciones destinadas a la producción, conducción y transformación de energía eléctrica, menores de 300 MW.
- Instalaciones industriales destinadas al transporte de gas, vapor y agua caliente, energía eléctrica, incluyen acueductos y gasoductos.
- Almacenamiento de gas tanto en instalaciones aéreas como subterráneas.
- Almacenamiento de combustibles fósiles.
- Aglomeración industrial de hulla y lignito.

4. Trabajo de metales

- Establecimientos siderúrgicos, comprendida la fusión, forja, trefilado y laminado.
- Producción de metales ferrosos (fusión, afinación y laminado) salvo metales preciosos.
- Forjado de grandes piezas.
- Tratamiento para el revestimiento y endurecimiento de metales.
- Construcción de calderas, estructuras y otras piezas de chapa de hierro.
- Montaje de automóviles y construcciones relativas a motores.
- Construcción y reparación de aeronaves.
- Fabricación de material ferroviario.
- Carga de fondo para explosivos.

5. Fabricación de vidrio

6. Industria química

- Tratamiento y fabricación de productos intermedios.
- Fabricación de pesticidas y productos farmacéuticos, de pinturas y barnices, de elastómeros y peróxidos.
- Almacenamiento de petróleo, productos petroquímicos y químicos.
- Almacenamiento y transporte de pesticidas y otros productos tóxicos o peligrosos.

7. Industria de productos alimentarios.

- Fábricas de cuerpos grasos vegetales y animales.
- Fábricas de conservas de productos vegetales y animales.
- Fábricas de productos lácteos.
- Industria de la cerveza y de la malta.
- Fábricas de caramelos y de jarabes.
- Industrias para la producción de féculas.
- Industrias para la producción de harina y aceite de pescado.
- Refinerías de azúcar.
- Mataderos y frigoríficos.

8. Industria textil, del cuero, de la leña y del papel

- Establecimientos de tenidos de fibras.
- Instalaciones para el lavado, desengrasado y blanqueo de la lana.
- Curtiembres.
- Fabricación de tableros de fibras, partículas y contrachapados.
- Fábricas de carbón y de otros combustibles vegetales sobre 700 toneladas.
- Establecimientos para la producción y tratamiento de celulosa.
- Fabricación de pasta de papel y cartón.
- Industria de la goma
- Proyectos de infraestructura
- Ordenación de zonas industriales urbanas, planes de desarrollo urbano, esquemas

ANEXO IV

Argentina (Provincia de Buenos Aires):

Proyectos sujetos a EIA

1. Proyectos de obras o actividades sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental por la autoridad ambiental *provincial*.
 1. Generación y transmisión de energía hidroeléctrica, nuclear y térmica.
 2. Administración de aguas servidas urbanas y suburbanas.
 3. Localización de parques y complejos industriales.
 4. Instalación de establecimientos industriales de la tercera categoría según el artículo 15 de la Ley 11.459.
 5. Exploración y explotación de hidrocarburos y minerales.
 6. Construcción de gasoductos, oleoductos, acueductos y cualquier otro conductor de energía o sustancia.
 7. Conducción y tratamiento de aguas.
 8. Construcción de embalses, presas y diques.
 9. Construcción de rutas, autopistas, líneas férreas, aeropuertos y puertos.
 10. Aprovechamientos forestales de bosques naturales e implantados.
 11. Plantas de tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.

2. Proyectos de obras o actividades sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental por la autoridad ambiental *municipal*.
 1. Con excepción de las enumeradas precedentemente en el punto 1., cada municipio determinará las actividades y obras susceptibles de producir alguna alteración al ambiente y/o elementos constitutivos en su jurisdicción, y que someterá a Evaluación de Impacto Ambiental con arreglo a las disposiciones de esta Ley.
 2. Sin perjuicio de lo anterior serán sometidos a EIA municipal, los siguientes proyectos:
 - a. Emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes.
 - b. Emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios.
 - c. Cementerios convencionales y cementerios parques.
 - d. Intervenciones edilicias, apertura de calles, y remodelaciones viales.

ANEXO V

Paraguay: Actividades que requieren una EIA

1. Los asentamientos humanos, las colonizaciones y las urbanizaciones, sus planos directores y reguladores
 - Desarrollos urbanísticos fuera de áreas urbanas, con una población propuesta superior a 2.500 habitantes o con una extensión de más de 100 hectáreas.
 - Desarrollos turísticos ubicados fuera de áreas urbanas que ocupen un área superior a las 15 hectáreas y que pudieran afectar a los recursos hídricos, paisajísticos o sitio de valor histórico.
 - Asentamientos humanos organizados en colonias con una extensión superior a las 3.000 hectáreas.

2. Explotaciones agropecuarias y forestales.
 - Explotaciones agrícolas superiores a las 1.000 hectáreas.
 - Explotaciones ganaderas con superficie superior a las 3.000 hectáreas.
 - Explotaciones forestales cuando tengan lugar en terrenos superiores a las 500 hectáreas de explotación.
 - Plantaciones forestales cuando se efectúen en superficies mayores a 1.000 hectáreas.

3. Los complejos y unidades, industriales y de servicios.
 - Las actividades de este numeral se registrarán por el *Anexo 1*, el cual fue elaborado sobre la base de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas. *Observación:* Las actividades del Capítulo II del Reglamento, que no se encuentran específicamente descritas, se registrarán por el Anexo 1 de este mismo

Reglamento.

4. Extracción de minerales sólidos, superficiales o de profundidad, y sus procesamientos.
 - Explotaciones que tengan un movimiento total de tierras y/o materiales pétreos superior a 150.000 metros cúbicos.
 - Explotaciones situadas a distancias inferiores a 2 kilómetros de núcleos urbanos con 1.000 o más habitantes.
 - Las explotaciones de materiales de préstamo, con movimiento total de tierras y/o materiales pétreos inferior a los 150.000 metros cúbicos, no necesitarán Estudio de EIA, pero las mismas deben estar ajustadas a las Especificaciones Técnicas Ambientales para la Explotación de Canteras y otras normas ambientales vigentes.
 - La prospección, exploración y explotación de minerales metálicos, sin excepción, contarán con un Estudio de EIA.

5. Prospección, exploración y explotación de combustibles fósiles y sus procesamientos
Los trabajos de prospección, exploración y explotación de combustibles fósiles, sin excepción, requerirán de un Estudio de EIA.
 - Los proyectos de instalación de refinerías de petróleo.

6. Construcción y operación de conductos de petróleo, gas y minerales, así como plantas de gasificación y licuefacción.

7. Construcción y operación de sistemas de abastecimiento de agua, tratamiento y disposición de aguas servidas, y descargas de efluentes industriales a ríos y cuerpos de agua.
 - Estarán sujetos al proceso de EIA los sistemas de abastecimiento de agua y red cloacal destinados a poblaciones superiores a 10.000 habitantes, o su equivalente en el caso de efluentes industriales.

8. Obras hidráulicas en general.

- Las obras hidráulicas con áreas de influencia global superior a las 100 hectáreas.

9. Centrales y líneas de transmisión eléctricas.

- Centrales térmicas y otras instalaciones de combustión con potencia térmica de al menos 100 megavatios.
- Líneas de transmisión eléctrica con una potencia superior a los 100.000 voltios.

10. Tratamiento y disposición final de residuos urbanos e industriales.

- Plantas de tratamiento de desechos urbanos, plantas de transferencia de residuos hospitalarios y/o infecciosos e industriales, y los procesos de incineración.
- Vertederos destinados a poblaciones superiores a 100.000 habitantes.
- Plantas de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos mediante incineración tratamiento químico o depósito en tierra.

11. Obras viales en general.

- Los Estudios de EIA para obras viales estarán sujetos a los procedimientos y normas de la *Comisión Interinstitucional de Coordinación y Estudio del Impacto Ambiental para la Construcción de Obras Viales*. La Declaración de Impacto Ambiental para cada obra la expedirá la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

12. Obras portuarias en general y sus sistemas operativos.

- Puertos comerciales, vías navegables y puertos de navegación que permitan el acceso a embarcaciones de 1.000 toneladas o más de desplazamiento máximo.
13. Pistas de aterrizaje y sus sistemas operativos.
- Pistas superiores a 3.000 metros de longitud.
14. Depósitos y sus sistemas operativos.
- Depósitos de sustancias peligrosas y otros depósitos que por su envergadura puedan tener efecto en el medio ambiente. La autoridad administrativa determinará en cada caso la realización o no de la EIA.
15. Talleres mecánicos, de fundición y otros que sean susceptibles de causar efectos al medio ambiente
- Tendrán el mismo tratamiento que las instalaciones industriales.
16. Actividades arqueológicas, espeleológicas y de prospección en general.
- Estarán sujetas al proceso de la Ley; sin embargo, la autoridad administrativa determinará si la actividad contará o no con un Estudio de EIA.
17. Producción, comercialización y transporte de sustancias peligrosas.
- Estarán sujetas al proceso de la Ley; sin embargo, la autoridad

administrativa determinará si la actividad contará o no con un Estudio de EIA.

18. La introducción de especies exóticas, la explotación de bosques nativos, de flora y fauna silvestre, la pesca comercial.
 - Estarán sujetas al proceso de la Ley; sin embargo, la autoridad administrativa determinará si la actividad contará o no con un Estudio de EIA.
 - En relación a la fauna silvestre y la pesca comercial, estas actividades estarán sujetas a las leyes que regulan su explotación y que establecen los preceptos para su protección.
19. Los proyectos o actividades que signifiquen la producción de energía nuclear, utilización de materiales radiactivos para fines industriales, médicos, investigación, u otro fin.

ANEXO VI

Uruguay: Actividades, construcciones u obras que requieren una EIA:

(Artículo 6 de la Ley de Medio Ambiente N° 16.466)

- a. Carreteras, puentes, vías férreas y aeropuertos.
- b. Puertos, terminales de transvase de petróleo o productos químicos.
- c. Oleoductos, gasoductos y emisarios de líquidos residuales.
- d. Plantas de tratamiento, equipos de transporte y disposición final de residuos tóxicos o peligrosos.
- e. Extracción de minerales y de combustibles fósiles.
- f. Centrales de generación de electricidad de más de 10 megavatios, cualquiera sea su fuente primaria.
- g. Centrales de producción y transformación de energía nuclear.
- h. Líneas de transmisión de energía eléctrica de 150 kilovatios o más.
- i. Obras de explotación o regulación de recursos hídricos.
- j. Complejos industriales, agroindustriales, y turísticos, o unidades que, por su naturaleza y magnitud, puedan causar un impacto ambiental grave.
- k. Proyectos urbanísticos de más de 100 hectáreas o en áreas menores consideradas de relevante interés ambiental a criterio del Poder Ejecutivo.
- l. Las que se proyectaren realizar en la faja de defensa costera definida por el artículo 153 del Código de Aguas.
- m. Aquellas otras actividades, construcciones u obras que, en forma análoga a las indicadas precedentemente, puedan causar impacto ambiental negativo o nocivo. El Poder Ejecutivo reglamentará esta disposición.

ANEXO VII

España

Obras, actividades o instalaciones que deben someterse al Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental

- 1) Instalaciones de gasificación y licuefacción.
- 2) Centrales térmicas.
- 3) Autopistas, autovías, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos.
- 4) Puertos marítimos.
- 5) Transformaciones de uso del suelo.
- 6) Eliminación y almacenamiento de residuos tóxicos y peligrosos.
- 7) Instalaciones químicas.
- 8) Plantas siderúrgicas integrales.
- 9) Extracción, manipulación y transformación de amianto.
- 10) Almacenamiento o eliminación de residuos radiactivos.
- 11) Grandes presas.
- 12) Extracciones mineras a cielo abierto.
- 13) Refinerías de petróleo.
- 14) Primeras repoblaciones forestales.
- 15) Aeropuertos de uso particular.
- 16) Puertos deportivos.
- 17) Actividades que supongan extracción de cubierta vegetal.

ANEXO VIII

Encuesta realizada en las XVIII Jornadas de Ciencias
Económicas del Cono Sur – Mar del Plata, 28 al 30 de Noviembre de 1996

Cuestionario

País _____

Nombre _____

Título _____

Miembro de _____

Las respuestas son: A título Personal _____

Representante entidad profesional _____

Ciudad _____

Referencia Temática:

La auditoria de la actividad de las empresas con relación al Medio Ambiente.

Solicitamos a Ud(s). se sirvan responder SI o NO (marcar el casillero correspondiente) a las siguientes interrogantes, siempre en RELACION A VUESTRO PAIS Y AL TEMA DE REFERENCIA.

En el caso de respuesta afirmativa, mucho agradeceríamos se sirvieran indicar en la parte de Observaciones la Norma o Procedimiento correspondiente (únicamente Nombre si corresponde, Nro. y fecha).

(A) Existen Normas Legales que regulen la actividad de las empresas, así como la implementación de proyectos a nivel público o privado con relación a su impacto sobre el medio ambiente. **SI** _____ **NO** _____

(B) Existen Normas específicas relativas a la preparación de estados contables que tomen en consideración los efectos de la relación de la Empresa con el Medio Ambiente. (Ej.: Criterios de Valuación y/o Exposición, Notas, Previsiones, Contingencias, etc.). **SI** _____ **NO** _____

(C) Existen Normas específicas relativas a la actuación profesional que tomen en consideración la relación de las Empresas con el Medio Ambiente. (Ej.: Independencia, Capacitación, Habilitación o Registro, Responsabilidad del Profesional, etc.). **SI** _____ **NO** _____

(D) Existen Procedimientos de auditoría de carácter específico de uso habitual.

SI _____ NO _____

(E) No existiendo Normas de carácter obligatorio, es común que en los estados contables y/o informes se contemplen éste tipo de situaciones. SI _____

NO _____

OBSERVACIONES: _____

ANEXO IX
REAL DECRETO 85/1996

ADHESION DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR INDUSTRIAL AL SISTEMA
COMUNITARIO DE GESTION Y AUDITORIA MEDIOAMBIENTAL

REAL DECRETO 85/1996, 26-1-1996 DEL MINISTERIO PRESIDENCIA, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

Establece normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993 (LCEur1993\2115), del Consejo, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

El Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, de 29 de junio (LCEur 1993\2115) establece las normas para que las empresas del sector industrial puedan adherirse, con carácter voluntario, a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

El sistema contenido en el referido Reglamento comunitario es, como se indica en el propio título, de carácter voluntario y, básicamente consiste en que, para participar en el mismo, las empresas interesadas deben aplicar en sus centros una política medioambiental que establezca los objetivos generales y los principios de acción de la empresa con respecto al medio ambiente, proceder a una evaluación medioambiental del centro interesado en adherirse al sistema, introducir en el mismo un programa y un sistema de gestión medioambientales, realizar, o hacer que se realicen, auditorías medioambientales y hacer una declaración medioambiental que tendrá un carácter público y que, en su caso, será validada por un verificador medioambiental acreditado, lo que permitirá el acceso del centro al registro oficial.

El Reglamento comunitario citado exige a los Estados miembros la designación de los organismos competentes ante los que deben de presentarse las declaraciones medioambientales validadas, y que serán los

que decidirán la inclusión de dichos centros en el sistema tras comprobar que reúnen los requisitos exigidos en el Reglamento (CEE) 1836/93.

En este sentido, al tratarse de normas reguladoras de actividades industriales, la competencia recaerá en los organismos competentes que designen las Comunidades Autónomas, con la excepción de aquellos supuestos en los que no hagan uso del mencionado derecho, en cuyo caso y con carácter subsidiario corresponderá a la Administración General del Estado.

Por otro lado, el Reglamento (CEE) 1836/93 determina que cada uno de los Estados miembros establecerá un sistema destinado a acreditar verificadores medioambientales independientes y a supervisar sus actividades, al tiempo que impone la obligación de velar para que la composición de estos sistemas garantice su independencia e imparcialidad en la ejecución de sus cometidos.

Por todo ello, se hace preciso dictar las normas para la designación de los organismos de acreditación de verificadores medioambientales. En este aspecto, el citado Reglamento establece que una sola acreditación es suficiente para actuar en todo el territorio comunitario por lo que los verificadores medioambientales podrán solicitar la acreditación indistintamente, a cualquiera de las entidades de acreditación que hayan sido designadas por la Administración General del Estado, por las Comunidades Autónomas o por otros Estados miembros, con la única exigencia de hacer una notificación previa y someterse a la supervisión de la entidad de acreditación designada en el territorio en el que se vaya a llevar a cabo la verificación, en el caso de que sea distinta a aquella que les otorgó la acreditación.

En lo que respecta a la Administración General del Estado, se designa entidad de acreditación a la asociación «Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)».

La validez de la acreditación para todo el territorio de la Unión Europea hace necesario que aquélla sea concedida siguiendo métodos y criterios únicos aplicados con el mismo grado de rigor, con el fin de evitar distorsiones y disfuncionalidades. Por otra parte, la complejidad técnica del trabajo a desarrollar por la entidad de acreditación aconseja que ésta cuente con amplios medios técnicos y suficientes asesoramientos específicos.

En lo que se refiere al registro oficial, de acuerdo con lo establecido en los artículos 24 y 27 de la Ley 21/1992 (RCL 1992\1640), de Industria, y para evitar innecesarias duplicidades burocráticas, se ha considerado conveniente

aprovechar la infraestructura ya existente del Registro de Establecimientos Industriales.

En este sentido, el organismo competente designado por la Administración General del Estado cuando actúe en el ámbito territorial de aquellas Comunidades Autónomas que no designen su propio organismo competente, remitirá al Ministerio de Industria y Energía los datos a efectos de su centralización en el Registro de Establecimientos Industriales. En las Comunidades Autónomas que hayan designado organismo competente, será éste el responsable de dar traslado de esos mismos datos, y con idéntico fin, al Registro de Establecimientos Industriales del Ministerio de Industria y Energía. Asimismo, se fijan mecanismos de información que permitan al organismo competente tener conocimiento de posibles infracciones a la legislación sobre medio ambiente por parte de los centros registrados, para que sea posible la aplicación efectiva de las medidas establecidas en el apartado 4 del artículo 8 del Reglamento comunitario y se establecen normas para garantizar la participación de los interesados en los supuestos en los que proceda la suspensión o retirada del registro de los centros acogidos al sistema. Finalmente, y de acuerdo con lo que expresamente se indica en el preámbulo del Reglamento (CEE) 1836/93, la aplicación, por parte de las empresas, de dispositivos de protección del medio ambiente deberá tener en cuenta la necesidad de garantizar la participación creciente y la formación de los trabajadores en el establecimiento y aplicación de este sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría.

Por otra parte, la reciente aprobación por Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre (RCL 1996\405), del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, que establece las condiciones y requisitos que deben cumplir los verificadores medioambientales y las entidades de acreditación de dichos verificadores, hace que en el presente Real Decreto y con respecto a las citadas condiciones y requisitos, únicamente se haga una remisión a lo establecido en dicha norma, sin especificación alguna de las mismas.

Mediante el presente Real Decreto, se establecen, por tanto, las normas para la aplicación en España del Reglamento (CEE) 1836/93, sin perjuicio de la aplicabilidad directa del citado Reglamento especialmente en lo que se refiere a su entrada en vigor.

En el procedimiento de elaboración de este Real Decreto han sido consultadas las Comunidades Autónomas, los sectores afectados y el Consejo Asesor de Medio Ambiente. En su virtud, a propuesta de los Ministros de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y de Industria y Energía, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 26 de enero de 1996, dispongo:

Artículo 1. Organismos competentes.

1. Los organismos competentes a que hace referencia el Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales serán designados por las Comunidades Autónomas.

2. Asimismo, dentro de la Administración General del Estado, se designa como organismo competente, con carácter subsidiario, a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Artículo 2. Acreditación de verificadores medioambientales.

La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas podrán designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales, que deberán cumplir las condiciones y requisitos establecidos para las entidades de acreditación en la sección 2.^a del capítulo II del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, aprobado por Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre.

Artículo 3. Verificadores medioambientales acreditados.

1. Los verificadores medioambientales para ser acreditados deberán cumplir lo establecido en la sección 2.^a del capítulo IV del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial.

2. Los verificadores medioambientales acreditados podrán ejercer su actividad en cualquier parte del territorio nacional, con independencia de la entidad que otorgó la acreditación, aunque estarán sujetos a la notificación previa y actuarán bajo la supervisión de la entidad de acreditación designada, en su caso, por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se vaya a llevar a cabo la verificación o, en su defecto, por la Administración General del Estado, en el caso de que sea distinta a aquella que les haya otorgado la acreditación.

Artículo 4. Registro de los centros.

Los organismos competentes, una vez registrados los centros en los términos establecidos en el artículo 8 del Reglamento (CEE) 1836/93, lo pondrán en conocimiento de los solicitantes o de sus representantes, con indicación del número de registro asignado, y darán traslado de este número de registro junto con aquellos datos básicos a que hace referencia el artículo 22 de la Ley de Industria, al Ministerio de Industria y Energía, para su inclusión en el Registro de Establecimientos Industriales, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la citada Ley.

Artículo 5. Retirada de la designación o acreditación.

1. La designación de una entidad como acreditadora de verificadores medioambientales será retirada por la Administración que la designó, previa audiencia del propio organismo, cuando éste incumpla las condiciones que determinaron su designación o las funciones que tiene atribuidas por el Reglamento (CEE) 1836/93.

Asimismo, la acreditación de un verificador medioambiental será retirada por la entidad que lo acreditó, previa audiencia del interesado, cuando éste incumpla las condiciones que determinaron su acreditación o las funciones u obligaciones que tiene atribuidas por el Reglamento(CEE) 1836/93.

2. En aquellos supuestos en los que, por aplicación de lo establecido en los apartados 3 ó 4 del artículo 8 del Reglamento (CEE) 1836/93, el organismo competente decida dar de baja o suspender la inscripción de los centros en el registro, deberá recabarse previamente las alegaciones de los interesados.

Artículo 6. Incumplimiento de la legislación sobre medio ambiente. A efectos de la aplicación de lo establecido en el apartado 4 del artículo 8 del Reglamento (CEE) 1836/93, si un centro registrado hubiese sido sancionado por incumplimiento de la legislación sobre medio ambiente, la dirección del mismo estará obligada a poner dicha circunstancia en conocimiento del organismo competente.

Artículo 7. Participación de los trabajadores.

De acuerdo con lo establecido en los apartados A y B del anejo I del Reglamento (CEE) 1836/93, los responsables de los centros registrados garantizarán la participación de los trabajadores, a través de sus órganos de representación, en la puesta en marcha y aplicación de las políticas,

programas y sistemas de gestión medioambientales. Asimismo, y a efectos de lo indicado en el párrafo h) del artículo 3 de dicho Reglamento comunitario, distribuirán la declaración medioambiental validada a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa.

Artículo 8. Comunicaciones a la Unión Europea.

1. Las Comunidades Autónomas notificarán a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda los organismos competentes y entidades de acreditación que, en su caso, hayan designado, para su posterior comunicación a la Comisión Europea, a través del cauce correspondiente.

2. A los mismos efectos de comunicación a la Comisión Europea, quince días antes de la finalización de cada semestre natural, las entidades de acreditación remitirán a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda la relación de verificadores medioambientales acreditados, de la que se dará la debida publicidad, sin perjuicio de su publicación en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas». Igualmente y a los mismos efectos, antes del 30 de noviembre de cada año, el Ministerio de Industria y Energía remitirá al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, los datos de los centros registrados que, en su caso, haya recibido el Registro de Establecimientos Industriales de los organismos competentes.

Disposición adicional primera. Normas de procedimiento.

La actuación de las Administraciones públicas para la aplicación de lo dispuesto en el Reglamento (CEE) 1836/93 y en este Real Decreto, en lo no expresamente establecido en dicho Reglamento comunitario, se ajustará a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993\246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Disposición adicional segunda. Entidad de acreditación.

A efectos de lo establecido en el artículo 2 y sin perjuicio de las que designen las Comunidades Autónomas, se designa como entidad de acreditación de verificadores medioambientales a la asociación «Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)».

Disposición adicional tercera. Aplicación a otros sectores.

En el momento en que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 del Reglamento (CEE) 1836/93, con carácter experimental se apliquen

disposiciones análogas al presente sistema de ecogestión y ecoauditoría a sectores distintos de los industriales, por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente se dictarán las disposiciones oportunas para que las funciones que en este Real Decreto se atribuyen al Registro de Establecimientos Industriales sean desempeñadas, para los otros sectores, por un Registro que a tal efecto se creará en dicho Departamento.

Disposición adicional cuarta. Modificación del Real Decreto 697/1995, de 28 de abril (RCL 1995\1600).

El párrafo c) del apartado 1 del artículo 17, del Real Decreto 697/1995, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Establecimientos Industriales de ámbito estatal, relativo a la composición de la Comisión de Registro e Información Industrial, queda modificado de la forma siguiente:

«c) Dos representantes del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente».

Disposición final primera. Fundamento constitucional.

El presente Real Decreto se dicta de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875). Disposición final segunda. Autorización de desarrollo.

Se autoriza a los Ministros de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y de Industria y Energía para dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de este Real Decreto y en particular, para, en su caso, designar conjuntamente otras entidades de acreditación de verificadores medioambientales distintos del señalado en la disposición adicional segunda, así como para la retirada de dicha designación en los supuestos regulados en el apartado 1 del artículo 5.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

Este Real Decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Cuadro Anexo I

	Constitución Nacional	Leyes relacionadas	Normas de Auditoría y Contabilidad
Argentina	<p>En los artículos de la Constitución Nacional, no se especifica un tratamiento ordenado del "medio ambiente", sino que pareciera una situación de compromiso subscripto por los reformistas de nuestra Constitución Nacional en cuanto estar a tono con los países avanzados del planeta en este tema.</p> <p>Pero es importante en la medida que esta plasmado en nuestra Constitución principios fundamentales como lo son el desarrollo sustentable, precautorio, de información, contaminador-pagador y otros.</p>	<p>Incipiente preocupación de las legislaturas vgr: ley 11.459 de la provincia de Bs. As. Que recoge las recomendaciones de la reforma constitucional de 1994, sobre industrias a radicarse que deben efectuar una E.I.A. y mas adelante la ley 11.723 de la pcia. Bs. As. que completa a la anterior en todo lo relacionado con el medio ambiente, y en la ciudad autónoma de Buenos Aires la ley 123, que es similar a la 11.459 de pcia. en cuanto a E.I.A y además establece un registro de los profesionales con capacidad técnica para realizar las E.I.A. incluyendo a los profesionales en ciencias economicas.</p>	<p>Inexistencia de normas profesionales vigentes para el ejercicio de la auditoría de normas específicas salvo lo que corresponde a la valuación de las contingencias (no específicas en materia ambiental, pero si en forma general).</p> <p>El único trabajo que hay en la Argentina es el informe N° 28 emitido por la comisión de estudios de auditoría del C.P.C.E.C.F. de diciembre de 1996 titulado " Auditoría de Medio Ambiente", que solamente sugiere procedimientos de auditoría para la evaluación del impacto de la gestión ambiental sobre los EE.CC. Y como lo dicen también sus objetivos recomendar o sugerir normas sobre control interno a partir de un relevamiento específico que necesita de un equipo de profesionales multidisciplinario.</p>

Bibliografía

- Armanague, Juan F., **Constitución de la Nación Argentina, anotada, concordada. Aspectos del recurso extraordinario**, Ediciones Jurídicas, Cuyo, Mendoza, 1998.
- Asociación Interamericana de Contabilidad, **XVIII Jornadas de Ciencias Económicas del Cono Sur – Trabajos presentados**, Mar del Plata, 1996.
- Aurichio, Patrick y otro, **Auditoría de sistemas de gestión medioambiental: Introducción a la norma ISO 14001**, España 2001.
- Banco Mundial, **Libro de consulta para la Evaluación Ambiental**, Volúmenes I, II y III, Washington, 1992.
- Block, Walter R., **Economies and the environment: a Reconciliation**, Capítulo X, Canadian, 1990.
- Branes Ballesteros, R., **Las diversas interpretaciones del Derecho Ambiental**, Madrid, 1983.
- Brañes, Raúl, **Derecho Ambiental**, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- Brañes, Raúl, **Ponencia en Conferencia sobre el marco jurídico – institucional de la EIA en América Latina**, CEPAL, noviembre de 1994.
- Clabot, Dino B., **Tratado de Derecho Ambiental**, Bs. As., 1994.
- De la Poza, G., **Economía Industrial**, “El principio quien contamina paga”, 1975.
- Dromí, Roberto – Menem, Eduardo, **La Constitución reformada, comentada, concordada**, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As. 1994.
- Ekmekjian, Miguel A., **Manual de la Constitución Argentina**, Buenos Aires, 1997, 3° edición.
- Fowler Newton, Enrique, **D&G Profesional y Empresarial, Modificaciones a las Resoluciones Técnicas sobre contenido y forma de los Estados contables** (Primera Parte), Tomo III, Marzo 2002.
- Fronti de García, Luisa y Wainstein, Mario, **Contabilidad y auditoría ambiental**, Buenos Aires, 2000.
- Goin, Francisco, Goiñi, Ricardo, **Elementos de Política Ambiental**, La Plata, Argentina, 1993.
- Gomez Orea, Domingo – De Miguel, Carlos, **Auditoría Ambiental, Un instrumento de gestión en la empresa**, España, 1994.

- González Malaxechevarría, Angel, **Auditoria Ambiental, su evolución histórica y entrono político – institucional**, España, 1997.
- González, Sara, **Los Estudios de Impacto Ambiental y su papel dentro de la Gestión Ambiental en Venezuela**, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1992.
- Jaquenod de Zsögön, Silvia, **El derecho ambiental y sus principios rectores**, Ed. Dykinson, Madrid, 1991.
- Leal, José, **El Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental en Venezuela. Algunas Inferencias para el caso chileno**, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1994.
- Mateo, Ramón M., **Tratado de Derecho Ambiental**, Vol I, Trivium, Madrid, 1991.
- Peinado Lorca, Manuel, **Avances en evaluación de impacto ambiental y ecoauditoría**, España 1997.
- Prieur, Michele, **Droit de l'environnement**, Dalloz, Paris, 1984.
- Quiroga Lavié, Humberto, **Constitución de la Nación Argentina comentada**, Bs. As., 1996.
- República de Chile, **Ley de Bases del Medio Ambiente**, 1992.
- Rosatti, Horacio Daniel, **La reforma de la Constitución**, Culzoni Editores, Santa Fe, 1994.
- Troiano, Juan Carlos, **El IRAM y la normalización en Gestión Ambiental según la Serie ISO 14000**, XII Jornadas Universitarias IRAM.
- Waintein, Mario, **Auditoría Temas Seleccionados**, Buenos Aires, 1999.
- Wolinsky, Jaime I., **Manual de Auditoría Integral y Ambiental ¿Cuál es el camino?**, Argentina, 1998.