

Derecho a la comunicación y derecho a un ambiente sano

ANALÍA ELIADES

Abogada y licenciada en Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Especialista en Derechos Humanos y experta en Información Internacional, Universidad Complutense de Madrid. Docente e investigadora. Fue directora de Normativa Ambiental, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2008-2011). Asesora de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).

*El mundo que respiro / es de nadie / es de todos / me ahoga o me libera /
me exige / me conmina / me agobia con noticias / con odios / con ternura.*

Mario Benedetti, EL MUNDO QUE RESPIRO (2000)

En todo momento, inexorablemente, como seres humanos en relación y como parte del cosmos vivimos creando relaciones e interactuando *con* y *en* el ambiente. Comunicación y ambiente se presentan como condiciones esenciales para el desarrollo de nuestras vidas y nuestros actos cotidianos. Sin embargo, la mayoría de las veces, no percibimos estas interrelaciones, las asumimos como “naturales” o bien las consideramos lejanas e incluso ajenas, como “el terremoto que asoló al Japón”.

Es indudable que estamos ante constantes desafíos ambientales: el cambio climático, los terremotos y sus efectos, la desertificación, la escasez del agua, la contaminación en todas sus variantes, la explotación irracional de los recursos naturales; el manejo, tratamiento y destino de los residuos, el alcance y definición de los estudios de impacto ambiental ante la realización de las obras públicas y de emprendimientos privados; entre tantos otros temas, se nos presentan como problemáticas que ocurren en “nuestro ambiente”, requieren un abordaje integral e interdisciplinario, y nos convocan a acciones individuales y colectivas que dimensionen a la vida y al ambiente en toda su complejidad, asumiendo que *Nada se mueve sin la complicidad del todo*.¹

“Asumir la ciudadanía terrestre es asumir nuestra comunidad de destino”, sostiene Edgar Morin, ya que “todos los humanos viven en el jardín común de la vida, habitan en la casa común de la humanidad” y por ende “todos están incluidos en la aventura común de la era planetaria [...] amenazados por la muerte nuclear y la muerte ecológica”.²

Esta visión del ser humano, de la comunicación y el ambiente, requiere una mirada integradora de los múltiples aspectos que conforman la vida (desde lo social, lo político, lo económico, lo cultural, lo jurídico, lo antropológico, lo psicológico, etcétera), con una perspectiva que reconozca que los derechos humanos constituyen un conjunto coherente, cuyo carácter indivisible debe ser protegido.³

¹ Ferretti, E., Gonzalez L. J., Useglio, P. (comp.) (2009). En *Comunicar el ambiente. Una nueva experiencia pedagógica*, (pp. 16-31). La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación.

² Morin, E. y Kern, A. B. (1993). *Tierra-Patria*, (p. 213). Buenos Aires: Nueva Visión.

³ Bernard, A. (1994). “Una barrera contra la barbarie”. En *El Correo de la UNESCO. Derechos Humanos: Una larga marcha*, (pp. 15-17).



El principio de indivisibilidad de los derechos de la persona significa que los derechos conforman un todo, cuyos elementos son indisociables en su concepción y aplicación. Si bien solemos diferenciar a los derechos humanos según diversos perfiles y contenidos: el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a una vivienda digna, el derecho a la educación, el derecho a un ambiente sano, el derecho a la libertad, los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, etcétera; los sabemos, sentimos y vivimos cotidianamente en forma conjunta. Un ejemplo concreto de su carácter indisociable y cómo se amalgaman en los hechos: si estoy informado sobre la gestión de los residuos urbanos implementada en mi municipio, podré contribuir con la separación de residuos en mi casa e iré adquiriendo pautas para un consumo responsable, realizando tal tarea con mi familia y de esta manera contribuiremos a reducir la cantidad de residuos que se generan, siendo parte de la promoción de un adecuado tratamiento final y contribuyendo a la preservación de los recursos naturales.

Además del principio de la indivisibilidad de los derechos humanos, acuñado desde la aprobación, en 1948, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, también destacamos el principio de universalidad, que implica a todos los sujetos, a todos y a todas, a cada uno y a cada una por nuestra condición de seres humanos, sin discriminación alguna.⁴

Quizá el desafío mayor, desde esta perspectiva de indivisibilidad y universalidad, tanto en su concepción como en su aplicación, reside en el establecimiento de un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en los tratados internacionales de derechos humanos y en las constituciones nacionales se hagan plenamente efectivos.⁵ Y que procuremos acercar el “deber ser” como ideal, al “ser” cotidiano, al que comúnmente sentimos abismalmente lejano de la proclama normativa.⁶

⁴ Artículo 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos. Según explican Salazar Ugarte y Gutiérrez Rivas, “la discriminación es una relación social en la que un grupo, con capacidad de ejercer alguna o varias variantes de dominio (económica, política, cultural), minusvalora o repele a otro grupo social, colocando a este último en una situación de desigualdad u opresión. Para hacerlo, se toma como punto de partida algún rasgo característico del grupo excluido, y con base a él se construyen estereotipos prejuiciados de inferioridad, inmoralidad o peligrosidad. Es en este sentido que la xenofobia, el racismo, la misoginia, la homofobia, el clasismo, pueden ser todas consideradas formas de discriminación, basadas respectivamente en el origen étnico, el color de piel, el género, las preferencias sexuales o la condición social”. Salazar Ugarte P. y Gutiérrez Rivas, R. (2008). “El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación”, (p. 32). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

⁵ Artículo 28° de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

⁶ “Pero, por supuesto, enseguida descubrimos que ese ideal, que esa ficción, que ese supuesto *deber ser*, no es en los hechos ni tan real, ni tan cierto, ni efectivo ni eficiente, ni eficaz como lo habíamos soñado. Que a ese Derecho adúlón que nos prometía tanto, se le da por desoír y desobedecer sistemáticamente del primero al último de los mandatos normativos”. Bastons, J. L. (dir.) (2008). “Las claves

Ahora bien, este marco de indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos, nos permitirá abordar a la comunicación y al ambiente como derechos que se conjugan, y que requieren un estudio interdisciplinario y de prácticas integradoras y participativas.

COMUNICACIÓN Y DERECHO A LA COMUNICACIÓN

“Comunicar es poner en común, desatar procesos de encuentro con otras personas con las que podemos intercambiar miradas, palabras, gestos, sentimientos, ideas, pasiones...”⁷

En términos de Antonio Pasquali, la comunicación “es la relación comunitaria humana consistente en la emisión-recepción de mensajes entre interlocutores en estado de total reciprocidad, siendo por ello un factor esencial de convivencia y un elemento determinante de las formas que asume la sociabilidad del hombre”.⁸

Para Paulo Freire, la comunicación es diálogo: “lo que caracteriza a la comunicación es el diálogo, esa relación implica un acuerdo entre los sujetos en torno a los signos, en torno a aquella dupla de la dimensión del signo, significante-significado, mediatizado por el referente (objeto)”.⁹

Esta “puesta en común”, este “diálogo” implica superar la concepción conductista basada en el esquema de emisión-recepción y reducida a la comprensión de los discursos de los medios.

Tal como sostienen Ceraso e Inchaurredo, “las miradas que encontramos históricamente sobre la comunicación llevan implícita una forma de ver al mundo y se corresponden con una forma teórica de ver a la sociedad y sus relaciones. Estas miradas tienen profunda relación con el contexto político en el que surgieron y con las características de los procesos de comunicación que describen”.¹⁰

La comunicación es definida desde diversas disciplinas de muchas formas, en diferentes etapas históricas. La visión desde las ciencias jurídicas tampoco es ajena a estas concepciones. Por ello, tomando como dispa-

conceptuales del empleo público en Argentina”. En *Derecho Público para Administrativistas*, (pp. 289-290). La Plata: LEP, Librería Editora Platense.

⁷ AA.VV. (2002). *Sembrando mi tierra de futuro. Comunicación, planificación y gestión para el desarrollo local*, (p. 14). La Plata: Ediciones de la Unidad de Prácticas y Producción de Conocimientos, Facultad de Periodismo y Comunicación Social.

⁸ Pasquali, A. (1990). *Comprender la comunicación*, (pp. 43-52). Caracas: Monte Ávila Editores.

⁹ Freire, P. (1973). *¿Comunicación o extensión? La concientización en el medio rural*. Buenos Aires: Siglo XXI.

¹⁰ Ceraso, C. e Inchaurredo M., *op. cit.* (p. 23).

dor los pensamientos de los españoles Desantes Guanter¹¹ y Soria¹², quienes para abordar el estudio del devenir histórico de la libertad de expresión al derecho a la información, parten del interrogante: ¿a quién pertenece la información?, podemos proponernos trazar un correlato entre la concepción de las libertades y derechos y los modelos de comunicación.¹³

Libertad de y para la empresa: la concepción empresarista de la información

Así, con la matriz de pensamiento liberal acuñada a partir del triunfo de la Revolución Francesa, en 1789, plasmada en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, se consagra la libertad de pensamiento y de expresión¹⁴, la cual, en términos comunicacionales parecía estar centrada en la facultad del emisor. Nuestra Constitución Nacional (1853-1860) fue tributaria de tales ideales, y por ello encontramos que el artículo 14 de la Carta Magna establece el derecho de “publicar las ideas por la prensa sin censura previa”. Nótese el particular énfasis puesto en la emisión como también en los medios (que en aquellos tiempos aludían a la gráfica), que hoy comprenden, con una interpretación dinámica todos los medios de comunicación¹⁵ (radio, televisión, Internet y nuevas tecnologías).

¹¹ Desantes Guanter, J. M. (1987). “La cláusula de conciencia desde la perspectiva profesional”. *La cláusula de conciencia*, (pp. 120-124). Pamplona: Eunsa.

¹² Soria, C. *Más allá del capitalismo informativo*. Lección Inaugural del Curso 1987-1988 de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad de Navarra.

¹³ Así, como Mario Kaplún, en su libro *El comunicador popular* describe los modelos de educación comparados con los modelos de comunicación que les corresponden. Kaplún, M. (1996). *El comunicador popular*, (p. 17). Buenos Aires: Lumen Humanitas.

¹⁴ Artículo XI. “Puesto que la libre comunicación de los pensamientos y opiniones es uno de los más valiosos derechos del hombre, todo ciudadano puede hablar, escribir y publicar libremente, excepto cuando tenga que responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley”.

¹⁵ En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho: “En consecuencia, cabe concluir que el sentido cabal de las garantías concernientes a la libertad de expresión contenidas en los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional ha de comprenderse más allá de la nuda literalidad de las palabras empleadas en esos textos, que responden a la circunstancia histórica en la que fueron sancionadas. El libre intercambio de ideas, concepciones y críticas no es bastante para alimentar el proceso democrático de toma de decisiones; ese intercambio y circulación debe ir acompañado de la información acerca de los hechos que afectan al conjunto social o a alguna de sus partes. La libertad de expresión contiene, por lo tanto, la de información, como ya lo estableció, aunque en forma más bien aislada, la jurisprudencia de este tribunal”. (Cons. 4º Voto Dres. Caballero y Belluscio) Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Ponzetti de Balbín, Indalia c/Editorial Atlántida, S.A. En La Ley, (p. 120), 1985-B.

El desarrollo del capitalismo, y el postulado del abstencionismo total del Estado en materia de libertad de expresión, trastocará la esencia misma de este derecho:

La libertad de prensa será insensiblemente libertad para la prensa; a su vez, esta libertad para la prensa se entenderá reductivamente como libertad de constitución de empresas de prensa; y finalmente la libertad para la empresa únicamente querrá decir libertad para el empresario, es decir, para la persona que rige y controla la organización informativa.¹⁶

De esta manera, la información será considerada una mercancía más, y la “libertad de prensa” quedará sólo en manos del sujeto empresario, quien decidirá qué es noticia, según sus propios intereses.

En términos comunicacionales, la concepción empresarista de la información corresponde a un modelo que pone énfasis en los contenidos, postula un pensamiento único y hegemónico (el del emisor empresa). Sus características fundamentales consisten en un discurso unidireccional, que no soporta las diferencias, considerando a la opinión pública como receptora pasiva de la información; no da lugar a la participación; el saber-poder está en manos del emisor-empresario; “los informados son considerados además como clientes que consumen la información-mercancía.

Esta deformación de la “libertad de prensa” en “libertad para la empresa” si bien ha sido superado desde el punto de vista jurídico (tal como seguidamente veremos), no supone una superación en los hechos, pues el desarrollo de la libertad de expresión al derecho a la comunicación no es lineal, y de acuerdo a los contextos socio-políticos pueden cobrar vigencia.

En relación a la información ambiental, podemos encontrar numerosos ejemplos que se corresponden con esta perspectiva. Bástenos como ilustración, entre otros casos, dar cuenta del abordaje del tema de los efectos de la utilización de los agroquímicos, tema que los grandes medios de comunicación en Argentina no suelen tratar o minimizan, teniendo en cuenta la inversión en publicidad que las empresas de agroquímicos realizan en determinados medios, o si los tratan, hablarán de las “bondades” de las últimas fórmulas de los agroquímicos a fin de facilitar la venta de los productos, haciendo incluso una directa propaganda y promoción de los OGM (organismos modificados genéticamente).¹⁷ Sin embargo, el tema tiene tal trascendencia

¹⁶ Soria, C. *op. cit.*

¹⁷ Entre numerosos artículos y notas, especialmente de *Clarín*, y sobre todo de su suplemento *Clarín Rural*, promotor de las bondades de estos productos, nos remitimos a la nota editorial de dicho suplemento, con la firma de su director, Héctor Huergo, con el título “El

que por Decreto 21/2009¹⁸, el Poder Ejecutivo Nacional, creó una Comisión Nacional para la investigación, prevención, asistencia y tratamiento en casos de intoxicación o que afecten la salud de la población y el ambiente, con productos agroquímicos. Es un tema por cierto delicado, en el que se presentan diversos factores a considerar, pero la falta de información incluso sobre cuestiones básicas, como por caso, el uso adecuado de los envases que contuvieron agroquímicos (que en el campo la gente suele reutilizar, incluso con agua para beber) requiere de un continuo proceso de comunicación y educación ambiental.¹⁹

Otro caso que ilustra este modelo de interés empresarial mediático en temas ambientales, lo ilustra el tratamiento informativo que ha tenido el tema de la construcción de una represa, que abarcaría más de 77.000 hectáreas y llevaría a la eliminación de bosques nativos a lo largo de 137 kilómetros, bajo el embalse de 8.000 hectáreas que se formaría al represar el Arroyo Ayuí Grande, un importante curso de agua ubicado en el Departamento de Mercedes de la provincia de Corrientes, afluente del Río Miriñay, desde el punto de vista ambiental, emblemático por su altísima biodiversidad. Como en el emprendimiento participa un directivo del Grupo Clarín, José Aranda; el diario *Clarín*, y todos los medios vinculados al grupo defendieron a capa y espada todas las acciones y beneficios del negocio arrocero a realizar y acusaron de “persecución” al gobierno, cuestión que quedó desmentida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que en su resolución del 12 de diciembre de 2010 (en el autos Estado Nacional contra Provincia de Corrientes s/amparo) al resolver la suspensión de las obras hasta tanto se analizara debidamente su impacto ambiental.

Derecho a la comunicación: la concepción universalista de la comunicación como derecho humano

La conformación de los derechos humanos, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, tal como marcamos al inicio de estas líneas, marcó un antes y un después en la concepción de los

mundo, al rojo. Aquí, el Manual”, en el que ataca la presentación de un Manual de Educación Ambiental realizado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y el Ministerio de Educación de la Nación. *Clarín Rural*, 11 de enero de 2003.

¹⁸ Decreto 21/2009 (B.O. 19-01-2009).

¹⁹ En este sentido se destaca el trabajo que en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación realiza la Unidad de Investigación y Desarrollo Ambiental (UnIDA) con el desarrollo de programas piloto sobre manejo de agroquímicos y sus envases. En dicho ámbito también se ha publicado en el 2007 el libro *La problemática de los agroquímicos y sus envases, su incidencia en la salud de los trabajadores, la población expuesta y el ambiente. Estudio colaborativo multicéntrico*. Buenos Aires: SAyDS, Organización Panamericana de la Salud –Ministerio de Salud– AAMA.

derechos fundamentales. Este primer sello fundacional, se continuó con una serie de tratados y convenciones internacionales que fueron dando nuevo cuerpo a los derechos de primera generación que tuvieron especialmente en cuenta al individuo. Posteriormente veremos el desarrollo de los derechos sociales, económicos y culturales que de la mano del constitucionalismo social tendrán una impronta fundamental en el campo de la comunicación, ya que superando la visión de la información como mercancía, proclamarán que la información constituye un bien social indispensable para la vida.

Durante el siglo xx esta nueva visión encontrará denominaciones más amplias, que ya no se centrarán en las facultades de expresión en sí mismas, sino que abarcarán otras facultades: buscar, recibir, investigar, difundir, acceder a la información. Así, en el ámbito de América Latina, se presenta con particular apertura la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, cuyo artículo 13 al consagrar la libertad de pensamiento y de expresión, lo hará en términos de inclusión universal: tanto de los sujetos, como de los contenidos y de sus facultades.

Desde la visión comunicacional, la concepción del derecho universal a la comunicación, implica un modelo que pone énfasis en el proceso, destacando la importancia del proceso de transformación de las personas y de las comunidades; es inclusivo y propone la horizontalidad; respeta al otro y lo ve como un sujeto de conocimiento; estimula la creatividad y la autogestión; no hay una fuente del saber sino un entre-aprendizaje; hay diálogo de saberes. Es tal el entendimiento de la comunicación que incluso el Pacto de San José de Costa Rica consagra en su artículo 14 el derecho de rectificación o respuesta como derecho humano²⁰.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido oportunidad de explicar el alcance y la interpretación que requiere el artículo 13 de la Convención Americana en múltiples casos, pero vale destacar aquí el análisis que la norma tuvo en la Opinión Consultiva 5/85, pronunciamiento que sin duda se ha convertido en un faro luminoso para la interpretación del derecho a la información y a la comunicación, y el que ha sido tenido especialmente en cuenta en el espíritu y en la letra de la Ley N.º 26.522, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina, norma que parte del reconocimiento de los medios audiovisuales como una

²⁰ El derecho de rectificación o respuesta, en términos comunicacionales, parte del reconocimiento de la comunicación como auténtico diálogo. Sin embargo, aún en la actualidad, el empresariado mediático argentino, y organizaciones como ADEPA (Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas) sostienen que el mismo es inconstitucional, ya que, entre otras cuestiones, afecta el derecho a la propiedad de los medios, ya que estos deben destinar un espacio gratuito para la publicación de la réplica. En este sentido, se expresa Gregorio Badeni: “El derecho de réplica no solamente lesiona la capacidad de decisión de los conductores del medio de difusión, sino también su derecho de propiedad al poner a cargo de ellos el costo de una publicación realizada contra su voluntad”. Badeni, G. (1997). *Libertad de Prensa*, (p. 223). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

actividad central e integrante del derecho a la comunicación y por ende superan la visión de la Ley N.º 22.285, la norma de radiodifusión proveniente de la dictadura y vigente hasta junio de 2010 que concibiera a la radiodifusión como el ejercicio de una actividad netamente comercial (acorde a los postulados empresaristas antes vistos)²¹ y no como el ejercicio del derecho humano a la comunicación.

En la Opinión Consultiva 5/85²², la Corte Interamericana destaca que el derecho a la comunicación tiene dos dimensiones que se dan en forma simultánea e indivisible: la dimensión individual y la dimensión social o colectiva; es decir, se rescata no solamente el derecho a dar y recibir información de cada persona sino también la instancia de intercambio o de “puesta en común” para la realización de la comunicación. Además, es un derecho bifronte, que implica en todo momento tanto la posibilidad de dar información como recibirla, y por tanto, supera la visión clásica del emisor-receptor, rescatando el proceso de transformación de las personas y las comunidades.

Además, asistimos a otra concepción sobre el rol del Estado en materia de libertad de expresión. El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece en su numeral 3: “No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

En línea con dicha norma, el principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la OEA en el año 2000 en su 108º Período de sesiones establece: “Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

Desde esta perspectiva, Owen Fiss, profesor de la Yale Law School, sostiene que los debates del pasado asumían como premisa que el Estado era el enemigo natural de la libertad. Era el Estado el que estaba tratando de silenciar al individuo, y era al Estado a quien había que poner límites. Sin embargo, en la actualidad,

²¹ La construcción del poder mediático en Argentina y el fenómeno de la concentración es abordado en el libro de Belinche M., Viale, P., Castro, J. y Tovar, C. (ed.) (2003). *Medios, Política y Poder: La conformación de los multimedios en la Argentina de los 90*. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva 5/85 del 13-11-1985. La Colegiación obligatoria de periodistas. Solicitada por el Gobierno de Costa Rica. Ver especialmente Considerando 29 y siguientes. En <www.cidh.org>.

explica, hay una serie de temas en los cuales el Estado es necesario para ser un amigo o más aún, garantizar las libertades. Una de ellas se refiere al impacto que las concentraciones privadas de poder tienen sobre la libertad de expresión y la necesidad del Estado para contrarrestar esas fuerzas. Así, el estado está obligado a actuar para promover el debate público cuando poderes de carácter no estatal ahogan la expresión de opiniones, y de este modo: “Habrá que asignar recursos públicos –repartir megáfonos– a aquellos cuyas voces de otra forma no serían oídas en la plaza pública”.²³

AMBIENTE, COMUNICACIÓN Y DERECHO A UN AMBIENTE SANO

La jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, a través del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, a partir de la Reforma de 1994, introdujo una nueva impronta en el derecho interno argentino, el que sin duda se ve reflejado en las normas posteriores y en la jurisprudencia que aplica los estándares internacionales e interamericanos en materia de derechos humanos. La interpretación amplia, protectoria y generosa del derecho a la información y a la comunicación, viene de la mano con la introducción del derecho a un ambiente sano; el derecho a la información ambiental y el derecho a la educación ambiental, consagrados en el artículo 41 de la Carta Magna, también con la reforma constitucional de 1994.

El artículo 41 de la Constitución establece que

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

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

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

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

²³ Fiss, O. (1999). *La Ironía de la Libertad de Expresión*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Sin duda, una de las novedades fundamentales del artículo 41 de la Constitución Nacional se refiere al dictado de normas de “presupuestos mínimos”. Si bien no es objeto de estas líneas su tratamiento pormenorizado, es pertinente aquí recordar que las leyes de presupuestos mínimos no son únicamente la consecuencia de la particular regla de concertación y procura del consenso entre la Nación y las provincias fijadas por el constituyente de la reforma, sino también la estructura jurídica a partir de la cual se construye una política de Estado en materia de protección del ambiente y del desarrollo sustentable. El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) se ha pronunciado respecto a la interpretación de las normas de “presupuestos mínimos” mediante Resolución 92/2004²⁴.

En tal sentido, los lineamientos de la política ambiental nacional diseñada a partir de los acuerdos logrados por las Provincias y la Nación en el marco del federalismo concertado se plasmarán en normas que, más allá de las obligaciones y derechos que pudiesen crear para los ciudadanos o el propio sector público, constituyen un verdadero programa de gestión para el desarrollo sustentable.

²⁴ El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) se ha pronunciado al respecto mediante Resolución 92/2004 del 17-09-2004, sosteniendo en su artículo 1º: “contenido de presupuesto mínimo”: Se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias. Caracterización de la norma que contiene presupuestos mínimos de protección: Delegación de potestad legislativa en materia ambiental. Sus Limitaciones: Es indudable que el artículo 41 de la CN contiene una expresa delegación de las Provincias a la Nación, de potestades legislativas de protección ambiental, imponiendo las siguientes limitaciones para tal cometido: a) que su contenido sea de garantía mínima; b) que sea de protección ambiental; y c) que no se alteren las jurisdicciones locales. 2) Son leyes dictadas por el Congreso de la Nación. El mandato del artículo 41 de la CN está otorgado a la “Nación” y consiste en el dictado de “normas”. De conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 75, inc. 32, 76 y 99, 2º Párrafo del inc. 3º de la Constitución Nacional, debe entenderse que la referencia a Nación es al Congreso de la Nación, único Poder con facultades legislativas. En consecuencia el concepto *normas* corresponde al de *leyes*, que por su naturaleza son dictadas por el Congreso de la Nación. Contenido de *Protección Ambiental*: Toda interpretación que se haga debe tener carácter restrictivo lo que implica que su objetivo debe mantener una relación directa y concreta con la finalidad de protección ambiental sin desvirtuar las competencias reservadas a las provincias, vaciando de contenido a los arts. 122 y 124 CN. Normas complementarias: las leyes de presupuestos mínimos pueden ser reglamentadas por las provincias de conformidad a los mecanismos que sus ordenamientos normativos prevén, en caso que estas lo consideren necesario a los efectos de su aplicación efectiva. La Nación, por su parte, tiene la misma facultad en el marco de su jurisdicción y en el ámbito de las competencias constitucionalmente delegadas. De la propia naturaleza jurídica de las *reglamentaciones ejecutivas* deriva su función de otorgar operatividad a las partes de las leyes que de por sí no la tengan, careciendo de entidad suficiente para introducir modificaciones en las mismas, ya que un reglamento no puede ir más allá de lo previsto por el legislador. Debe entenderse que para el caso en que existan normativas provinciales o locales menos restrictivas que la ley de presupuestos mínimos, estas deberán adecuarse a la Ley Nacional. Respecto de las normas locales vigentes y preexistentes a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, aquellas mantienen su vigencia en la medida que no se opongan y sean más exigentes que estas.

Las leyes de presupuestos mínimos vienen a conformar los cimientos jurídicos sobre los cuales se construye la política ambiental, definiendo las áreas prioritarias para la gestión pública y los instrumentos para lograr los objetivos definidos por la política ambiental. Eso al menos es lo que pareciera haber inspirado a quienes idearon y concibieron la reforma constitucional de 1994, al incorporar el “derecho al ambiente”, con la regla específica de concertación entre jurisdicciones, a partir de la facultad de la Nación de fijar los presupuestos mínimos.²⁵

El actual elenco de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental está dado por las siguientes normas:

1. Ley N.º 25.675 (B.O. 28-11-2002). Ley General del Ambiente. Política Ambiental Nacional. Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Principios de la política ambiental. Presupuesto mínimo. Competencia judicial. Instrumentos de política y gestión. Ordenamiento ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Educación e información. Participación ciudadana. Seguro ambiental y fondo de restauración. Sistema Federal Ambiental. Ratificación de acuerdos federales. Autogestión. Daño ambiental. Fondo de Compensación Ambiental.

2. Ley N.º 25.612 (B.O. 29/07/2002)²⁶. Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios generados en todo el territorio nacional y derivados de procesos industriales o de actividades de servicios.

3. Ley N.º 25.670²⁷ (B.O. 19-11-2002). Gestión y Eliminación de PCBs. Establece los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la gestión de los PCBs, en todo el territorio de la Nación. Registro.

4. Ley N.º 25.688 (B.O. 3-01-2003). Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. Establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Utilización de las aguas.

5. Ley N.º 25.831 (B.O. 7-01-2004). Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Creación. Objeto. Acceso a la información. Sujetos obligados. Procedimiento. Centralización y difusión.

²⁵ Conf. Walsh, Juan Rodrigo “La ley 25.916 sobre gestión de residuos domiciliarios: una pieza nueva en el tablero de los presupuestos mínimos de protección ambiental”, *La Ley*, LXIV-E, 2004, p. 6565.

²⁶ Decreto Nacional N.º 1343/02. *Promulgación Parcial 25-07-2002*. Observase parcialmente el proyecto de Ley N.º 25.612 derogando el capítulo III De la Responsabilidad Penal.

²⁷ Decreto Nacional N.º 853/2007 (B.O. 06-07-2000). Reglamentación de la Ley N.º 25.670 de Gestión y Eliminación de PCBs. Autoridad de aplicación.



Denegación de la información. Plazo para la resolución de las solicitudes de información ambiental;

6. Ley N.º 25.916 (B.O. 7-09-2004). Gestión Integral de Residuos Domiciliarios. Establece presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios. Generación y Disposición inicial. Recolección y Transporte. Tratamiento, transferencia y disposición final. Coordinación interjurisdiccional.

7. Ley N.º 26.331²⁸ (B.O. 26-12-2007). Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

8. Ley N.º 26.562 (B.O. 16-12-2009). Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional.

9. Ley N.º 26.639 (B.O. 28-10-2010). Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.

Presentadas las nueve normas que en la actualidad integran la familia de leyes de presupuestos mínimos ambientales, cabe preguntarse sobre la “comunicabilidad” de estas normas, atendiendo con ello no solamente la cuestión de su publicación en el Boletín Oficial, su difusión, o la cobertura periodística de sus debates parlamentarios, sino los problemas, las cuestiones, los debates, las prácticas, los obstáculos, e interpretaciones que las mismas traen ya en su discusión y luego en el terreno de su aplicación, de su puesta en práctica, y de su vigencia en los hechos, en la realidad.

Este análisis requiere un abordaje que por cierto excede el contenido de las presentes líneas, pero al menos se presenta el interrogante como un disparador que permite reflexionar sobre los contextos jurídico-comunicacionales y ambientales de este particular tipo de normas. Ya sabemos que la existencia y la imposición normativa no alcanzan si la misma no es acompañada de cambios culturales, de prácticas concretas, de internalización comunitaria.

Sin duda, en el concierto de leyes de presupuestos mínimos, el acceso a la información ambiental ocupa un eje central, presente tanto en la Ley N.º 25.675, General del Ambiente, como en la específica que ha desarrollado el tema, la Ley N.º 25.831. Ahora bien, la existencia de estas leyes no garantizan *per se* comunicar el ambiente, es decir, reconocemos que son instrumentos fundamentales a la hora de pretender acceder a la

²⁸Decreto Reglamentario N.º 91/2009 (B.O. 16-02-2009). Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Aprueba la Reglamentación de la Ley N.º 26.331.

información ambiental, pero requiere de prácticas educativas y culturales que permitan su puesta en marcha, tanto para quienes ejercen el derecho a solicitar información ambiental como para quienes están obligados a suministrarla.

Tal como sostiene Néstor Cafferatta, la participación pública y el acceso a la información resultan imprescindibles para avanzar en la senda del desarrollo sostenible, el medio ambiente es cuestión de todos. En ese orden de ideas, el acceso por parte de los ciudadanos a la información ambiental es un pilar esencial en el establecimiento de sistemas adecuados de participación pública, y por lo tanto, un instrumento básico en la consecución de una política ambiental efectiva.²⁹

Las cuestiones ambientales requieren de instancias comunicacionales múltiples. El derecho de acceso a la información ambiental es una de sus herramientas fundamentales, pero lejos de agotarse en ella, el ambiente requiere de otros ámbitos de participación, educación y comunicación.

Así, auspiciamos que colectiva y participativamente se contribuya en la elaboración de una norma de educación ambiental que contemple la mirada comunicacional poniendo énfasis en el proceso de transformación de las personas y las comunidades y que a su vez piense en la planificación comunicacional como herramienta de organización y transformación de la calidad de vida.³⁰

En este sentido además, la redacción y elaboración de normas ambientales también requieren de ámbitos de comunicación y elaboración participativa y crítica, que contemple los distintos aspectos puestos en debate y la atención de los sectores más vulnerables de la sociedad.

La comunicación ambiental requiere de espacios de encuentros y de expresión, donde las distintas voces puedan ser escuchadas. Esto implica también un cambio de actitud y de concepción de las prácticas gubernamentales y de las políticas públicas en materia ambiental. Como resultado de la falta de espacio real en la institucionalidad democrática para las voces ciudadanas, los movimientos sociales de base se ven, frecuentemente, empujados a privilegiar estrategias confrontativas. Basta ver la forma en que se han manejado los conflictos con comunidades indígenas que se oponían a la prospección petrolera en sus tierras en Ecuador, o el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil o el conflicto entre el pueblo mapuche y las empresas forestales en el sur de Chile, por mencionar solo unos pocos, para saber que es necesario desarrollar mecanismos democráticos

²⁹ Cafferatta, N. A. Ley N.º 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada. La Ley. DJ 2002-3, 1133-Antecedentes Parlamentarios 2003-A, 673.

³⁰ Ceraso, Inchaurredo. *op. cit.* (p. 28).

de participación en el que todos y todas puedan ser escuchados.³¹

También es necesaria la formación y capacitación continua de quienes ejercen el periodismo ambiental³², o realizan la cobertura periodística de temas ambientales, como así también, por parte de las empresas informativas, que informe sobre las cuestiones ambientales sobre la base de la investigación y cubriendo las diversas aristas que conforman el tema en tratamiento, con diversidad y cotejo de fuentes, con responsabilidad social y profesionalismo, con honestidad, sin que se confunda con los intereses en juego, ni con la militancia ambientalista.³³

CAMINOS POSIBLES

La comunicación y el ambiente, como derechos humanos y como ámbitos de realización se requieren y necesitan mutuamente, son derechos indivisibles, individuales y sociales o colectivos simultáneamente y su abordaje interdisciplinario es aún reciente, y como tal sigue reclamando de saberes, de prácticas y de acciones compartidas.

El apotegma “pensar global, actual local”, en cuanto a su aplicación, requiere de una adecuada relación entre los macro problemas que acucian al ambiente y sus particularidades que se determinan en el nivel local, afectando a todos y cada uno de los habitantes. Pero lo “global” del mundo no puede desatender el interés nacional, pese a que los planteos globalizantes piensan más en las necesidades a futuro de los centros de poder mundial que en una concreta mejora de las condiciones de vida de quienes comparten territorialmente el mismo espacio vital.

Si bien debemos ser prudentes en nuestras conductas por la incidencia en el todo, la resolución de los grandes temas no puede ignorar las necesidades y problemas de las pequeñas realidades que engloban no solo personas, sino también otros seres vivos, de cuyas existencias somos independientes y con los que a su vez se da una relación recíproca de interdependencia.³⁴

³¹ Castro Salinas, V. (2003). “El desafío de la participación de la sociedad civil en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación (CLD)”. En Mérega, J. L. (comp.). *Desertificación y sociedad civil*, (p. 49). Buenos Aires: Fundación del Sur.

³² Se estima necesario resaltar aquí, la apuesta de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, que desde el año 2007 ha creado e implementado la Especialización en Comunicación y Medio Ambiente. Ver <www.perio.unlp.edu.ar>.

³³ Ferretti, E. (2009). “Periodismo, Comunicación y Ambiente”. En Ferretti, E., Gonzalez, L. J., Useglio, P. (comp.). *Comunicar el ambiente. Una nueva experiencia pedagógica*, (pp. 16-31). La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación.

³⁴ Bibiloni, H. M. (2008). *Ambiente y Política. Una visión integradora para gestiones viables*, (p. 36). Buenos Aires: Ediciones RAP.

En este escenario, tal como remarca Anabel Manasanch, la Universidad ocupa un rol central.

hay un gran movimiento, una profusión de actores y experiencias: lo que falta es unirlos en una política de gestión educativa-ambiental que canalice todo ese potencial.

Para que eso suceda, todavía hay un largo camino por delante: la Universidad debe aprender a desarrollar *nuevas habilidades* para estar a la altura de los problemas que estos tiempos le imponen. Debe ser capaz de combinar la predisposición con una capacidad real de gestionar el ambiente. En ese desafío, la comunicación, la educación, la planificación estratégica y la gestión aparecen como piezas clave e inescindibles.³⁵

La necesaria intervención interjurisdiccional en las temáticas ambientales nos convocan, como sostiene el Dr. Homero Bibiloni³⁶, hacia una actitud de *sincronía pública*, que consiste en alinear en la solución de los conflictos ambientales a la Nación, la provincia y a los municipios, como referentes administrativos traccionadores de competencias y recursos en orden a resolver las multiformes expresiones de los conflictos ambientales.

Por ende, lograr la sincronía pública o en otros términos, superar las particularidades de estancamiento administrativo de los diversos niveles del Estado, es una de las claves en la concepción de una política pública ambiental integral que considere las necesarias contribuciones interjurisdiccionales en pos del auténtico logro de un desarrollo sustentable y de atención al interés general. Este es sin dudas, uno de los grandes desafíos de una gestión pública comprometida con su entorno e inescindible de la comunidad de la que forma parte.

En este marco también, quienes comunican el ambiente, tanto desde los medios de comunicación, como desde las diversas instituciones públicas y no gubernamentales que trabajan sobre los temas ambientales, necesitan una visión que vaya más allá del acontecimiento propio de la noticia para la construcción solidaria y la promoción de procesos comunicacionales comprometidos con el ambiente.

El posible camino a recorrer, con las luces y sombras que indefectiblemente nos presenta, requieren del entendimiento de nuestro destino común, con un enfoque interdisciplinar, con solidaridad de saberes, en el que la Universidad está llamada a ocupar un lugar central.

³⁵ Manasanch, A. (2011). "Educación Ambiental y Universidad. Aportes hacia una institución sustentable", (p. 126). Trabajo Integrador Final. Especialización en Comunicación y Medio Ambiente. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata. Inédito.

³⁶ Bibiloni, H. M., *op. cit.* (p. 384).



Compromiso de todos: Estado, universidad, sociedad civil, individuos, grupos, organizaciones... en fin, de todos y todas, de cada uno y cada una.

Porque cuando hablamos de las “generaciones futuras” tenemos que entender que no es un cliché. Las generaciones futuras tienen nombres y apellidos. Nombres de hijos, nietos, sobrinos...

Porque el mundo que respiro es de nadie / es de todos.