

## HACIA UNA HISTORIA DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DE LOS APORTES DE GUILLERMO CANO\*

Por VICTORIA HAIDAR, MARÍA VALERIA BERROS y NORMA LEVRAND\*\*

### RESUMEN:

En este artículo se exploran las contribuciones que el jurista, político, diplomático, consultor de organizaciones internacionales y “padre” del derecho ambiental en la Argentina, Guillermo Cano, realizó, entre 1968 y 1982, a la problematización de la cuestión ambiental. A través del análisis de un corpus de documentos, que incluyen libros, artículos especializados, informes técnicos, textos de opinión, etc. en este trabajo se reconstruyen los modos en que dicho autor abordó la temática ambiental e imaginó su regulación. El análisis se despliega en torno a tres ejes: su inscripción en redes de intelectuales y políticos de alcance mundial y regional; la particularidad de la aproximación “jurídica” a dicha temática, y las posiciones que asumió respecto a las controversias que la cuestión ambiental había generado entre los países industrializados y los países en desarrollo.

### ABSTRACT:

This article explores the contributions that the jurist, politician, diplomat, consultant of international organizations and “father” of environmental law in Argentina, Guillermo Cano, conducted between 1968 and 1982, to the problematization of environmental issue. Through the analysis of a corpus of documents, including books, scholarly articles, technical reports, opinion pieces, etc., this work rebuilt the ways the author addressed environmental issues and imagined their regulation. The analysis unfolds around three axes: his enrollment in global and regional intellectual and political networks; the particularity of the “legal” approach of this theme and the positions that Cano assumed in disputes that environmental issue had generated between industrialized and developing countries.

PALABRAS CLAVES: *Cuestión ambiental - América Latina - Historia - Derecho Ambiental.*

KEYWORDS: *Environmental Issue - Latin America - History - Environmental Law.*

\* Agradecimiento: Las autoras desean agradecer especialmente a Andrés Nápoli, Director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, por habernos facilitado el acceso a un conjunto de documentos que han sido de medular relevancia para este trabajo.

\*\* Las reflexiones que planteamos aquí constituyen las primeras indagaciones realizadas en el marco de una investigación de más largo alcance relativa a la *historia de la cuestión ambiental* en América Latina, que se desarrolla en el ámbito del proyecto dirigido por Victoria Haidar, “Codex humano: normas, regulaciones y saberes para el gobierno de lo vivo”, con sede en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina (E-mail: [vhaidar@fcjs.unl.edu.ar](mailto:vhaidar@fcjs.unl.edu.ar)) y del que participan también las co-autoras Valeria Berros (investigadora responsable, E-mail: [vberros@fcjs.unl.edu.ar](mailto:vberros@fcjs.unl.edu.ar)) y Norma Levrand (integrante del equipo de colaboradores, E-mail: [levrand@fcjs.unl.edu.ar](mailto:levrand@fcjs.unl.edu.ar)). Las tres autoras forman parte de CONICET y del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

Sumario:

INTRODUCCIÓN. I. DEL PIE DE LOS ANDES AL MUNDO. II. LA MIRADA DE UN JURISTA “IMPURO”. III. LOS PROBLEMAS AMBIENTALES SON GRAVES, Y NOS AFECTAN POR IGUAL A TODOS, AFEITADOS Y BARBUDOS. IV. CONCLUSIONES.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de ese trabajo es explorar los aportes que Guillermo Cano (1913-2003) realizó, desde América Latina, a la problematización<sup>1</sup> de la cuestión ambiental entre 1968 y 1982<sup>2</sup>. Procedente de una familia conservadora de la ciudad argentina de Mendoza, este jurista especializado en derecho de aguas pasó su infancia y juventud al pie de los Andes, experiencia que definiría su interés por la protección de la naturaleza. Pionero en la formulación de una teoría “integral” de los recursos naturales, experto con una amplia trayectoria en varias organizaciones internacionales, político, diplomático, profesor universitario y organizador de asociaciones de defensa del ambiente, Cano se “encontró” con la “cuestión

---

<sup>1</sup> Por problematización, entendemos, desde una perspectiva foucaultiana, los modos históricos y específicos en que ciertos temas, fenómenos, determinadas “regiones” o “aspectos” de lo real, se constituyen en objeto de interrogación, en “problemas”, cuyas características son identificables a partir del tipo de respuestas concretas, variadas, no siempre coherentes entre sí, que se les han dado a lo largo de historia. Véase MICHEL FOUCAULT, “Polémique, politique et problématisations”, en MICHEL FOUCAULT, *Dits et écrits II. 1976-1988*, Gallimard, Paris, 2002. Es en este sentido que a lo largo de todo el artículo nos referiremos a la “cuestión ambiental”, para designar -no los diversos esfuerzos, iniciativas, reflexiones relativas a la protección de la naturaleza, largamente preexistentes- sino el *haz de interrogantes* concerniente a relaciones entre el desarrollo, la pobreza y la protección de la naturaleza que, como tal, se articuló recién hacia fines de la década de 1960.

<sup>2</sup> Dicha periodización se extiende desde la emergencia de la “cuestión ambiental” (entendida como el haz de problemas concernientes a las relaciones entre el desarrollo, la protección de la naturaleza y la pobreza) y la articulación, en los primeros años de la década de 1980, del paradigma del desarrollo sustentable. La idea de que el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del ambiente pueden compatibilizarse, conformando una suerte de “círculo virtuoso” se instauró en el Informe Brundtland (1987) como respuesta hegemónica a la problematización de lo ambiental. Sin embargo, como señalaremos a lo largo del artículo, ese conjunto de problemas había generado, en el transcurso de la década de 1970, respuestas diversas y contradictorias; y la idea de que era posible armonizar el desarrollo capitalista, industrialista y consumista con la protección de la naturaleza estaba lejos de ser comúnmente aceptada. Teniendo en cuenta las orientaciones que asumió dicha problematización en el ámbito de Naciones Unidas, tomamos a la “Carta Mundial de la Naturaleza”, la resolución adoptada por la Asamblea General en 1982, como el último documentos de dicha institución, dónde la protección de la naturaleza se piensa en forma *relativamente independiente* al desarrollo económico.

ambiental” hacia 1970. Integraba el *staff* de profesionales de la Secretaría de Naciones Unidas cuando los organizadores de la Conferencia sobre Medio Humano, que se realizaría en 1972 en Estocolmo, le pidieron que brindase asesoramiento jurídico sobre las temáticas que se discutirían en dicha reunión. Desde entonces, contribuyó a pensar lo ambiental a través de una intensa actividad que se desplegaría en varias escalas y combinaría *más* de un punto de vista.

Entre la política, el derecho y la gestión en los ámbitos global, nacional y local, su labor estuvo a tono con las características del objeto en discusión. Desde que lo ambiental se constituyó, hacia fines de la década de 1960, como un dominio de objetos que demandaba un conjunto específico de respuestas, los problemas concernientes, *latu sensu*, a las relaciones entre la protección de la naturaleza, el desarrollo y la pobreza, tendieron a representarse en términos interdisciplinarios y eminentemente globales<sup>3</sup>.

Ciertamente, las iniciativas de los gobiernos y de las organizaciones internacionales en torno al ambiente respondieron, en gran medida, a la presión que venían ejerciendo, ya desde la Segunda Postguerra, en Estados Unidos, Europa y Japón, diferentes grupos de activistas, así como una opinión pública crecientemente concientizada acerca de las amenazas que para la supervivencia de la especie y la conservación del planeta, representaba el desarrollo industrial y la carrera armamentista. La instalación en el debate público (inicialmente de ciertos países industrializados y, progresivamente, en el ámbito global) de la preocupación por la destrucción masiva de los ecosistemas naturales estuvo condicionada, asimismo, por la difusión de una literatura en la que se planteaban un conjunto de éticas ambientales y utopías “verdes”, tales como el *best-seller* de Rachel Carson, *Silent Spring* (1962) y los libros de Stewart Udall, *The Quiet Crisis* (1963), Jean Dorst, *Before Nature Dies* (1965), Rolf Edberg, *On the Shred of a Cloud* (1966), etc. Asimismo, para cuando la ONU convocó a la Conferencia sobre Medio Humano, varias de las temáticas concernientes a las amenazas derivadas de lo que entonces comenzaba a representarse como “crisis planetarias” venían siendo abordadas desde distintos ámbitos de experticia, incluyendo la economía del desarrollo, la demografía, la geología, las matemáticas, el urbanismo, la antropología y, asimismo, el derecho. Juristas como Guillermo Cano, que estaban ampliamente vinculados con las

---

<sup>3</sup> Con la instalación, tras la II Guerra Mundial, de la amenaza nuclear y la carrera armamentista, aumentó la conciencia mundial acerca de la existencia de toda una serie de problemas que concernían a la supervivencia de la humanidad y del planeta. Esa sensibilidad se articuló y reforzó las demandas de los movimientos ecologistas y de una ciudadanía cada vez más movilizada en torno a las consecuencias dañosas que el industrialismo tenía sobre el ambiente, y cuyos alcances trascendían los ámbitos de los Estados Nación. De la mano de esas preocupaciones, la iniciativa de la ONU de convocar a una conferencia mundial, constituyó un paso decisivo en la demarcación e institucionalización de lo “ambiental” como un campo propio de problemas.

agencias internacionales, efectuaron importantes contribuciones para la difusión de ideas y el diseño de instituciones y regulaciones vinculadas con la protección del ambiente, en un período en el cual el paradigma, hoy hegemónico, del “desarrollo sustentable” todavía no había sido articulado y en el que los modos de afrontar la cuestión ecológica eran objeto de disputas<sup>4</sup>.

Así, la tensión entre el “desarrollo” y la “protección del ambiente” aparecía vertebrando las polémicas que separaban a quienes sostenían que la conservación del planeta demandaba la detención del crecimiento económico y la aplicación de medidas de control de la natalidad, de aquéllos que, por el contrario, pensaban que con la mediación de la tecnología ambos objetivos podían compatibilizarse. Esta controversia, que el Informe *Our Common Future* vendría a clausurar algunos años más tarde, concernía particularmente a los países del Tercer Mundo y, entre éstos, a las naciones de América Latina. Ello, fundamentalmente, porque las preocupaciones ecológicas implicaban un cuestionamiento tanto respecto de la legitimidad como de la viabilidad -a largo plazo- del desarrollo económico y alertaban, asimismo, acerca de los peligros del crecimiento poblacional. Estos dos últimos aspectos afectaban directamente los intereses de los países del Tercer Mundo, que concebían al “desarrollo” como el medio para resolver la cuestión de la pobreza y a quienes, por otra parte, se dirigían las recomendaciones relativas al control de la natalidad. Así, el Informe Meadows (1972)<sup>5</sup> había advertido, por primera vez, sobre la existencia de límites “naturales” al crecimiento, en un contexto en el cual la industrialización aparecía, para aquellas naciones, como la única forma de enfrentar el problema de la desigualdad en sus sociedades, en las que las necesidades humanas básicas de la mayor parte de las poblaciones estaban insatisfechas. En este sentido, la “nueva” cuestión ambiental estaba ligada (y venía a sumarse) a las preocupaciones que habían motorizado las iniciativas diplomáticas, políticas y comerciales emprendidas por los países del Tercer Mundo en el ámbito internacional y que las condujeron a un enfrentamiento con los países del Norte industrializado. Entre otros tópicos, el cambio en las reglas del comercio

---

<sup>4</sup> La noción de desarrollo sostenible involucró una ruptura en el modo de problematizar lo ambiental. Si, hasta entonces, la producción económica capitalista y la protección de la naturaleza aparecían como dos objetivos independientes y competitivos, a partir de entonces ambos aspectos quedarían ensamblados. En este sentido, el concepto de desarrollo sustentable, que fuera promovido por la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo, tendió a legitimar el crecimiento económico en el contexto de la protección ambiental. STEVEN BERSTEIN, “Liberal environmentalism and global environmental governance”, en *Global Environmental Politics*, vol. 2-3 [2002], Durham, MIT Press, 2002, pp. 1-17.

<sup>5</sup> Nos referimos al ejercicio de proyección de escenarios que el denominado “Club de Roma” (un grupo de científicos y políticos reunidos desde 1968 en torno a las preocupaciones por el desarrollo) encargó al MIT y que fue publicado por Dennis Meadows, bajo el título de “Límites del Crecimiento”. DENNIS MEADOWS, *Los límites del crecimiento*, FCE, México, 1972.

internacional, el desarrollo, y la soberanía permanente sobre los recursos naturales<sup>6</sup>.

Es en ese escenario de los años setenta, surcado por las confrontaciones entre Norte y Sur, Este y Oeste, conservacionistas y desarrollistas, etc., que comenzarían a esbozarse, también en América Latina, un conjunto de puntos de vistas y propuestas, entre los que incluimos los aportes realizados -desde el campo del derecho, la política y la gestión ambientales- por Guillermo Cano. Así, a partir del análisis de un *corpus* de documentos, constituido por una serie de textos suscriptos por el autor (entre los que se incluyen libros, artículos publicados en revistas especializadas y en la prensa, informes preparados en el marco de su participación en conferencias, reuniones y proyectos organizados por diferentes organismos internacionales), exploramos las contribuciones que realizó a la problematización de la cuestión ambiental entre 1968 y 1982. Los argumentos que presentamos están organizados en torno a tres ejes: en el apartado I reconstruimos un conjunto de aspectos concernientes a la trayectoria profesional de Cano, así como a su inscripción en diversas redes transnacionales, con la finalidad de profundizar la comprensión de su pensamiento acerca de los problemas ambientales. En el apartado II nos ocupamos de discutir cuál es la manera particular en que el pensamiento jurídico aborda dicha cuestión, esto es, cómo un *jurista* -en este caso, procedente del Sur- “mira” el objeto ambiental. Por su parte, en el apartado III mostramos cómo el conflicto entre “desarrollo” y “protección ambiental” permeaba el discurso del autor, generando un conjunto específico de reflexiones y posicionamientos. Finalmente, planteamos una serie de conclusiones.

## I. DEL PIE DE LOS ANDES AL MUNDO

Formado como abogado en la Universidad Nacional de Cuyo y especializado originalmente en derecho de aguas; miembro de una familia conservadora ligada a las elites políticas e intelectuales de la provincia argentina de

---

<sup>6</sup> El concepto de soberanía permanente sobre los recursos naturales fue empleado por los países en vías de desarrollo como una herramienta más de la lucha contra los países industrializados de Occidente, en la convicción de que, para la libre determinación de los pueblos y las prácticas de descolonización, la autonomía política no resulta suficiente, si no se haya acompañada por la soberanía económica. Dicha noción apareció tempranamente en el ámbito de la ONU, reflejándose, inicialmente en las resoluciones núm. 523 del 12 de enero de 1952 y en la resolución núm. 626 del 21 de diciembre del mismo año. FRANCISMO SÁNCHEZ y APELLÁNIZ VALDERRAMA, *La soberanía permanente sobre los recursos naturales: orígenes y contenidos*, ponencia presentada a las V Jornadas de Profesores españoles de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Sevilla, [s.d.], septiembre de 1980.

Mendoza, hijo de un gobernador y embajador en Japón y Yugoslavia, la actividad que Cano desplegó en relación a la cuestión ambiental mancomunó diversas aristas que comprometieron su participación como experto en derecho y administración ambiental en varias agencias de la ONU; funcionario de gobierno; jurista con una destacada y asidua intervención en debates nacionales, regionales y mundiales y, asimismo, organizador de asociaciones de juristas que funcionaron como usinas de producción de conocimiento destinado a incidir en el diseño de instituciones, políticas públicas y regulaciones<sup>7</sup>.

Como él mismo menciona, fueron más de “60 años de actividad en una misma dirección, aunque cumplida desde distintos puntos de partida”<sup>8</sup>. Esa dirección estuvo signada por la cuestión ambiental y un abordaje que podría ser considerado, tempranamente, como trans-disciplinario, término que en relación a dicho problema parece haber acuñado el propio Cano. El interés por dar cuenta, para la comprensión del fenómeno, de la totalidad de factores físicos, sociales, políticos y económicos implicados en él, se origina en los estudios realizados hacia la década de 1950 sobre las leyes de aguas en Sudamérica<sup>9</sup>. Habiendo descubierto que dicha temática resultaba fuertemente incidida por consideraciones económicas y geopolíticas, su mirada, inicialmente entrenada para escrutar el registro, normativo, del *deber ser*, se contamina: en relación a la manera tradicional de pensar el derecho, Cano se convierte, según sus propios términos, en un jurista “impuro”<sup>10</sup>, en un experto *trans-disciplinario* de *avant garde*.

Su labor en el marco de las instituciones del sistema de Naciones Unidas comenzó en 1952, a partir de un viaje a Roma para discutir temas de legislación de aguas. Allí conoció a Dante Caponera<sup>11</sup>, junto a quien creó la Asociación

<sup>7</sup> En la Argentina, Cano participó de la Asociación Protectora del Ambiente (APA) y de la Sociedad Argentina de Derecho y Administración del Ambiente y de los Recursos Naturales (SADARN) entidad que presidió desde su fundación en 1977. En el ámbito internacional, tuvo actuación en la International Law Association, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos y en el Consejo de Bonn.

<sup>8</sup> GUILLERMO CANO, “Génesis y evolución del derecho de los recursos naturales y del derecho ambiental. Vínculos del autor con el tema”, en *El Derecho*, núm. 8183 [1993], Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 1993, pp. 1-4.

<sup>9</sup> Nos referimos a la investigación que el autor realizó para la FAO y que fuera publicada bajo el título de “Las leyes de agua en Sudamérica”, en *Cuaderno de Fomento Agropecuario*, núm. 56 (1956) Roma, FAO.

<sup>10</sup> GUILLERMO CANO, *Derecho, Política y Administración de Aguas*, tomo III, vol. I, Buenos Aires, INELA, 1976, p. XXIX.

<sup>11</sup> Dante Caponera comenzó su carrera como experto en legislación del agua llevando a cabo misiones bajo el auspicio de organizaciones internacionales como PNUD y FAO, llegando a ocupar el cargo de Jefe del Servicio de Legislación de la Oficina Jurídica de la FAO. Junto a Robert Hayton y Guillermo Cano trabajaron en la redacción de las Reglas de Helsinki sobre los usos de las aguas de los ríos internacionales en 1966. JULIO BARBERIS [et.al.] “Editorial”, en *Acqua Forum [on line]*, 2004, núm. 32, XI/2004, p. 1. Disponible en

Internacional de Derecho de Aguas. En línea con lo anterior, fue convocado a participar de un proyecto interdisciplinario de estudios sobre los recursos hídricos de varios países latinoamericanos, que dirigiera la CEPAL entre 1957 y 1959<sup>12</sup>. Entre 1957 y 1961 se desempeñó en CEPAL, integrando un equipo dedicado a estudiar el aprovechamiento de las aguas y los recursos naturales conexos, donde recibió una formación multidisciplinaria.

Como especialista en derecho de aguas, participó del Seminario Interregional de la ONU sobre la Utilización Integrada de Recursos Hidráulicos, realizado en 1966 en Ferganá (URSS)<sup>13</sup>. Esta tarea culminaría con su designación como Director del Programa Mundial de Recursos Hídricos de Naciones Unidas, cuya “posición le dio un conocimiento excepcional del mundo”<sup>14</sup>.

Esta etapa de su trayectoria profesional estaría marcada por el énfasis en un abordaje integral de los diferentes problemas relacionados con las aguas, así como por el señalamiento de su interconexión con otros recursos naturales. Esta última inscripción constituyó la piedra basal para el desarrollo de una de sus principales innovaciones en el ámbito jurídico, esto es, su “teoría integral de los recursos naturales”, que expusiera originalmente en 1959, al redactar el proyecto de Código de Recursos Naturales para la provincia argentina de Jujuy. Fue a partir de su labor como consultor jurídico de la División de Recursos Naturales y Transportes del Departamento Económico y Social de la Secretaría General de la ONU (1968-1971), que dicha teoría circuló por los organismos internacionales. Difundida por el autor en varias publicaciones<sup>15</sup>, en 1971 fue objeto de una recomendación por parte del Comité de Recursos Naturales de la ONU<sup>16</sup>.

Su desempeño en el marco de varios organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas, redundó, asimismo, en el establecimiento de lazos con otros especialistas y políticos de renombre mundial, entre los que se encuentran Joseph Barnea, el economista que fue director de la División de Recursos Naturales de esa organización y prologuista de uno de sus libros y

---

(<http://www.aida-waterlaw.org/AquaForum-free/SpecialIssue4.htm>). [Fecha de consulta: 09/08/2014].

<sup>12</sup> En Argentina este trabajo fue editado por el Consejo Federal de Inversiones en 1969.

<sup>13</sup> En ese marco presentó el documento “Aspectos legales del uso y conservación integrados de los recursos hídricos”, publicado en CANO, *Derecho, política...*, cit., pp. 83-120.

<sup>14</sup> ROBERTO REPETTO, *Discurso de recepción a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 1985, p. 4.

<sup>15</sup> GUILLERMO CANO, *Law institutions and natural resources*, Doc. NU E/4636 add. 1 (03/04/1969); GUILLERMO CANO, “El derecho, las instituciones y los recursos naturales”, en *Revista Recursos Hídricos*, vol. 3 (1970) p. 41 y GUILLERMO CANO, *Marco jurídico institucional para el manejo de los recursos naturales*, Serie Legislativa núm. 9 [1975], Roma, FAO, 1975.

<sup>16</sup> Doc. Naciones Unidas E/4969.

Maurice Strong, el delegado canadiense que se desempeñó como secretario de la Conferencia sobre Medio Humano<sup>17</sup>.

Su aproximación a la temática ambiental está marcada por esta última iniciativa. Fue en el marco de las actividades preparatorias para la Conferencia que Jean Mussard<sup>18</sup>, quien precediera a Strong en el secretariado, le solicitó asesoramiento en relación a los aspectos jurídicos de la “nueva” e “inquietante” cuestión ambiental. De hecho, Cano participó como embajador argentino en la Conferencia Preparatoria de dicha reunión, signando con esta intervención su posición entre los juristas del naciente derecho ambiental internacional<sup>19</sup>.

Esta incursión significó, para el autor, el desplazamiento desde el campo de estudios sobre los recursos naturales hacia aquél, novedoso, del derecho y la política ambiental. Ello le brindó la oportunidad, asimismo, de amplificar su inscripción en las redes transnacionales de políticos e intelectuales abocadas a la discusión de los temas concernientes al uso de los recursos naturales y las nacientes preocupaciones ecológicas, participando -ya a partir de la década de 1970 como “especialista” en derecho ambiental- en varios de los proyectos que las agencias internacionales impulsaron en América Latina con posterioridad a Estocolmo. Entre los organismos que requirieron sus servicios como consultor se encuentran la CEPAL y la FAO, así como el recientemente creado PNUMA<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> A partir de una iniciativa de la delegación diplomática del gobierno sueco, la ONU convocó, en 1972, a la Conferencia sobre Medio Humano. La organización de dicha reunión internacional, de la que participaron 113 gobiernos, dependió del activismo y de las negociaciones protagonizadas por un grupo reducido de políticos y especialistas, entre los que se contaba Maurice Strong, a la sazón, secretario de la Conferencia. De gran relevancia en la orientación que asumirían las discusiones fue el denominado Informe Founex (1971), un documento que, elaborado por expertos de diferentes países, sirvió como marco conceptual para la Conferencia.

<sup>18</sup> Este ingeniero suizo tuvo un activo rol en la creación del Centro Europeo de Investigaciones Nucleares y dirigió la Organización de Investigación Espacial Europea. En su labor ante la ONU se mostró escéptico respecto de la creación de una nueva agencia que tratara de manera “global” los problemas ambientales. JACOB HAMBLIN, *Arming Mother Nature: the birth of catastrophic environmentalism*, Nueva York, Oxford University Press, 2013.

<sup>19</sup> La conformación e institucionalización de un derecho ambiental internacional, íntimamente ligada a las iniciativas de la ONU, fue anterior, en muchos Estados, al desarrollo de la respectiva disciplina en los ámbitos nacionales. En esta dirección, la Conferencia sobre Medio Humano y la consecuente creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) fue un paso decisivo para constitución del derecho ambiental como un campo autónomo de conocimiento, distinto del derecho concerniente a los recursos naturales.

<sup>20</sup> El resultado más tangible de la Conferencia sobre Medio Humano fue la creación, en 1973 y con sede en la ciudad de Kenia, del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. El nuevo cuerpo intergubernamental se instituyó con la finalidad de cumplir tres misiones fundamentales: la adquisición y evaluación de información acerca del ambiente, la gestión de la calidad del ambiente (incluyendo el establecimiento de objetivos y estándares



Entre otras contribuciones, en 1974 encabezó una misión de la FAO que asesoró al gobierno de Colombia en la redacción de un Código Ambiental, cuerpo normativo que se destacaría por abordar los problemas ambientales de forma integral, incluyendo los recursos naturales. Si bien existía un anteproyecto de Código cuya redacción estuvo a cargo de varias comisiones de funcionarios y expertos del INDERENA<sup>21</sup>, y que contó con el asesoramiento técnico del profesor de la Universidad de Puerto Rico Jaro Mayda (a la sazón prologuista de otro de los libros de Cano), cuando el abogado mendocino se hizo cargo de la misión, hacia 1974, se redactaron varios capítulos que no integraban el proyecto original y se adoptó, a partir de su proposición, una nueva metodología<sup>22</sup>. La elaboración de ese Código proyectaría aún más su figura en el ámbito internacional como especialista en derecho de los recursos naturales<sup>23</sup> y, en lo que a la Argentina refiere, como una suerte de “padre” del derecho ambiental.

Esta conciencia de “padre fundador” era auto-evocada en reuniones de juristas y en textos autobiográficos<sup>24</sup>, al tiempo que legitimaba<sup>25</sup> su participación en diversas organizaciones no gubernamentales y paneles internacionales: así, Cano era miembro de la *International Law Association*, al interior de la cual existía, desde 1968, un grupo de estudio sobre la cuestión ambiental<sup>26</sup>; en 1975 fue elegido

---

mediante procesos multilaterales) y el desarrollo de toda una serie de acciones de fortalecimiento de las políticas y capacidades estatales en materia ambiental (asistencia técnica, educación, información). MARÍA IVANOVA, “Designing the United Nations Environment Programme: a story of compromise and confrontation”, en *International Environment Agreements*, núm. 7 [2007], Amsterdam, Institute for Environmental Studies, 2007, pp. 337-361.

<sup>21</sup> El Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables de Colombia fue creado a partir de la misión de la FAO, de la cual Cano fue coordinador, a fin de elaborar y gestionar el proyecto de Código Ambiental de ese país.

<sup>22</sup> GUILLERMO CANO, *Derecho, política y administración ambientales*, Buenos Aires, Depalma, 1978.

<sup>23</sup> Así, Joseph Barnea evocaba a Cano como “uno de los pioneros en los aspectos jurídicos, institucionales, económicos y técnicos de los recursos naturales destacando que fue el primero en introducir en un documento jurídico el ambiente natural como un factor en sí...” (citado en REPETTO, *Discurso de recepción...*, cit., p. 6).

<sup>24</sup> Así, en el discurso inaugural de las Primeras Jornadas de Derecho y Administración Ambiental realizadas en 1974, mencionó que “el derecho ambiental argentino nace aquí y ahora”, CANO, *Derecho, política...*, cit., p. 71. Y al referir retrospectivamente a su designación en la Secretaría de la Conferencia Mundial de Estocolmo, en 1970, indica “han transcurrido 23 años, que es la edad del derecho ambiental, y también la cifra que marca mi antigüedad en él”. CANO, *Génesis y evolución...*, cit., p. 3.

<sup>25</sup> Legitimación que no sólo se construyó a partir de su intervención en organismos internacionales y de las diferentes estrategias de vinculación académica y política que desplegó en el ámbito latinoamericano, sino, asimismo, en virtud de las distinciones con las que fue honrado, como el premio Elizabet Haub que le concedieron en 1978.

<sup>26</sup> Este grupo era presidido por Cecil Olmstead. En 1968, al realizarse la 53ª Conferencia de la Asociación en la ciudad de Buenos Aires, Cano presentó un trabajo como relator del Comité de Recursos Hídricos Internacionales.

gobernador regional por América Latina del Consejo Internacional de Derecho Ambiental<sup>27</sup> y desde 1977 integraba el Comité de Política y Legislación Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN). En esa década participaría, también, de la Consulta Regional Latinoamericana de Expertos sobre Ambiente Humano y Desarrollo, reunida en Bogotá en 1976<sup>28</sup>; prestaría asesoramiento al gobierno de Venezuela para la puesta en vigencia de su Ley Orgánica del Ambiente (1976)<sup>29</sup> y sería convocado, por parte del gobierno de Francia, para integrar el Consejo Científico que orientaba las actividades del Centro de Formación Internacional en la Gestión de Aguas (1977)<sup>30</sup>.

En ese trayecto se cruzaría con múltiples expertos y políticos abocados al diseño de instituciones para el gobierno de la cuestión ambiental, muchos de los cuales pensaban y escribían, al igual que él, desde América Latina. Las huellas de esos intercambios quedarían registradas en prólogos de libros, citas a pié de página, invitaciones y homenajes cruzados en diferentes eventos científicos. Dos de sus libros contaron, como ya mencionamos, con los prólogos de Jaro Mayda y Joseph Barnea. Además de ello, Cano se mantuvo en estrecha comunicación con varios juristas chilenos: su primer libro sobre derecho de aguas fue prologado por Pedro Lira Urquieta<sup>31</sup>, compartió con Marcelo Montt la misión de la FAO que asesoró al gobierno colombiano en la redacción del Código del Ambiente y fue uno de los profesores invitados a disertar en la I Conferencia Nacional de Derecho del Entorno en Chile (1977). Sus diversas vinculaciones internacionales ganarían visibilidad, en la Argentina, en el marco de las I Jornadas de Derecho y

<sup>27</sup> Dicha organización no gubernamental fue creada en Delhi en 1969 y tenía sede en Bonn; Cano alude a ella, en varios textos, de manera abreviada como “Consejo de Bonn”.

<sup>28</sup> Uno de los ejes de esa reunión consistía en discutir la experiencia colombiana de promulgación del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente. En ese marco, el autor presentó el documento “Metodología para la legislación integrada sobre el ambiente humano y los recursos naturales”. CANO, *Derecho, política...*, cit., pp. 189-218.

<sup>29</sup> La extensión del campo de aplicación de dicha Ley, sancionada al calor de las iniciativas internacionales en materia ambiental, refiere a la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente. Entre otras disposiciones, la ley venezolana (que rigió hasta el año 2006, siendo reemplazada por una nueva ley) prescribía la planificación ambiental, la creación de áreas especiales de protección y la educación ambiental. Asimismo, instituía el primer organismo que, al interior de la Administración del Estado se ocuparía de los problemas ambientales: la Oficina Nacional del Ambiente.

<sup>30</sup> En 1977 la ciudad argentina de Mar del Plata fue el lugar elegido para la realización de la única conferencia internacional de carácter intergubernamental dedicada exclusivamente al agua. Como consecuencia de ese encuentro se aprobó un documento denominado “Plan de Acción de Mar del Plata”. La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua abarcó diferentes temas relacionados con los recursos hídricos, poniendo especial énfasis en el tema de la gestión.

<sup>31</sup> GUILLERMO CANO, *Régimen Jurídico Económico de las Aguas en Mendoza durante el período intermedio (1810-1844)*, Mendoza, Librería de la Universidad, 1944.

Administración Ambientales, las cuales, realizadas en 1974, contaron con el apoyo del PNUMA y del Consejo de Bonn<sup>32</sup>.

Desde sus primeros acercamientos a la temática de los recursos naturales y el ambiente, sus conocimientos y habilidades incluyeron el análisis y diseño de marcos normativos e instituciones, lo cual facilitaba su integración en las burocracias estatales. Si bien su paso por la función pública fue breve -se desempeñó como Secretario de Recursos Hídricos de la Nación entre 1970 y 1971, durante el gobierno de la denominada “Revolución Argentina”- aprovechó ese espacio para desarrollar estrategias académicas cosmopolitas que pivotaban en torno del Estado<sup>33</sup>: suscribió un convenio interadministrativo referente al tema de la contaminación<sup>34</sup> y creó un instituto de investigación con apoyo del PNUD<sup>35</sup>. Aún alejado de la actividad gubernamental, no dejó de expresar su opinión cada vez que se producía, en la realidad de su país, alguna innovación institucional o legislativa concerniente a la temática ambiental. Así, si bien disentía -por ideología y extracción social- con el peronismo, resaltó el mensaje que, en ocasión de realizarse la Conferencia de Estocolmo, el ex presidente Juan D. Perón había dirigido a los Pueblos de América el 25 de marzo de 1972, como la única voz “política” que se había expresado sobre el punto<sup>36</sup>. Por otra parte, elogió la creación, en el año 1973, de la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y, a pesar de que el Plan Trienal (1974-1977)<sup>37</sup> le suscitó algunas críticas<sup>38</sup>, reconocía que el mismo contenía objetivos propios de una política ambiental.

Si bien su trayectoria profesional estuvo signada por una destacada actuación en el ámbito internacional y, particularmente, latinoamericano, a partir

---

<sup>32</sup> El Consejo de Bonn era considerado “el máximo organismo mundial no gubernamental dedicado al derecho ambiental”. Como representante de esta última entidad, en las Jornadas participó el embajador uruguayo Mateo Magariños de Mello, el cual se desempeñaba como secretario ejecutivo del Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente del Uruguay (CANO, *Derecho, política...*, cit., p. 73).

<sup>33</sup> EDUARDO ZIMMERMANN “Global Intellectual Elites”, en *Dictionary of Transnational History [on line]*. Disponible en (<http://sabereseestado.ides.org.ar/files/2008/05/eduardozimmermann3.pdf>). [Fecha de consulta: 2/08/2014].

<sup>34</sup> Convenio firmado el 2 de julio de 1971 entre la Municipalidad de Buenos Aires, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Secretaría de Salud Pública de la Nación.

<sup>35</sup> En 1970 creó el Instituto de Economía, Legislación y Administración de Aguas (INELA), con sede en Mendoza, dedicado a la enseñanza de posgrado e investigación.

<sup>36</sup> CANO, *Derecho, política...*, cit., p. 62.

<sup>37</sup> El Plan Trienal representó un intento de articular la doctrina peronista (ligada a los populismos democráticos nacionalistas y a la Doctrina Social de la Iglesia) con el conocimiento experto desarrollado por la CEPAL. MARTÍN FISZBEIN y MARCELO ROUGIER, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Manantial, Buenos Aires, 2006.

<sup>38</sup> Las mismas se debían a la exclusión, en el texto del Plan, de temas que, como los recursos energéticos y los agrícolas, eran necesarios considerar en miras a un abordaje “integral” de los recursos naturales. Vid. CANO, *Derecho, política...*, cit., p. 52.

de la década de 1970 sus esfuerzos se orientaron hacia la conformación de una comunidad de ius-ambientalistas en la Argentina. La institucionalización de esa sub-disciplina al interior del derecho, conseguida recién hacia mediados de los años noventa, estuvo signada por dos operaciones claves: por un lado, la integración del *derecho de los recursos naturales* (para el cual Cano había formulado una “teoría integral”) en el campo, más general, del *derecho ambiental* y, por el otro, la articulación de esta última perspectiva como una sub-disciplina autónoma, con un dominio de objetos propio, independiente de otras especialidades afines (y que contaban con el aval de una larga tradición) como el derecho agrario y el derecho de la minería<sup>39</sup>.

Ninguno de esos desplazamientos, que involucran dimensiones epistémicas y teóricas, se consiguieron sin una serie de estrategias que conectaban los campos académicos, político-diplomáticos y estatales y que incluyeron: la organización de eventos científicos, la creación de cátedras universitarias, el impulso dado a la formación de asociaciones de defensa del ambiente y de grupos de juristas especializados en la temática ambiental y, asimismo, una prolífica actividad de publicación. En el ámbito argentino, participó de la Asociación Protectora del Ambiente (APA) y de la Sociedad Argentina de Derecho y Administración del Ambiente y de los Recursos Naturales (SADARN) entidad que presidió desde su fundación en 1977. En 1978 comenzó, bajo su dirección, la publicación de la serie de la *Revista de Derecho, Política y Administración "Ambiente y Recursos Naturales"*, la que sentó los pilares de la “Fundación Ambiente y Recursos Naturales” (FARN); organización no gubernamental que comenzó formalmente sus actividades en 1987, contando con la dirección ejecutiva de Cano hasta 1992. Los eventos científicos promovidos desde esas asociaciones constituyeron, para el profesor mendocino, una plataforma de intercambios y comunicaciones con prestigiosos juristas latinoamericanos; así como para el establecimiento de alianzas con otras organizaciones similares constituidas en países latinoamericanos<sup>40</sup> y europeos<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Los primeros códigos rurales datan, en la Argentina, de la segunda mitad del siglo XIX. Así, la Provincia de Buenos Aires contó con un Código Rural en 1865, la de Santa Fe en 1867, Corrientes en 1871 y Córdoba en 1886, entre otras. En cuanto a la actividad minera, sobre la base del proyecto del jurista cordobés Enrique Rodríguez en 1887 se sancionó, en el país, el código de minería.

<sup>40</sup> Baste como ejemplo que la SADARN junto a una organización similar colombiana fundaron, en 1979, la Comisión Interamericana para el Derecho y la Administración del Ambiente (CIDAA). Como representantes de esta Comisión, sus dirigentes eran invitados a reuniones técnicas del PNUMA, CIFCA y el Centro Internacional de Estudios Comparados de Limoges.

<sup>41</sup> La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (sucesora de SADARN) funcionó como *workingpartner* del Centro para Nuestro Futuro Común, una ONG fundada en 1987 a partir de la Comisión del mismo nombre dependiente de la ONU.

En ese proceso de institucionalización, Cano actuaba como corazón de las decisiones que eran refrendadas por aquellos colectivos, generalmente en formación, que aglutinaba a abogados, políticos, diplomáticos, etc. interesados por los problemas ambientales, logrando, de esa manera, un mayor impacto público<sup>42</sup>. Ello atento, asimismo, a que las publicaciones se realizaban generalmente en la prensa escrita. Un ejemplo claro, en este sentido, es el documento “El ambiente humano en el plan trienal argentino “1974-1977”, un trabajo dirigido, claramente, a formar opinión sobre la coyuntura y que, procediendo de la pluma *antiperonista* de Cano, fue adoptado por la Asociación de Protección del Ambiente. Este perfil de “ciudadano que busca animar la discusión de su comunidad”<sup>43</sup> había comenzado desde temprana edad<sup>44</sup> y se fue acentuando con el correr de los años en proporción al aumento de su prestigio internacional.

Entre la consultoría técnica, la escritura de libros, la divulgación de ideas relacionadas con la defensa del ambiente, la política internacional, etc., Cano se transformó en el portador y administrador de una suerte de *saber generalista* acerca de la cuestión ambiental en el que confluían facetas y competencias técnico-jurídicas, administrativas y políticas. Como explicaremos en el apartado siguiente, ese tipo de abordaje integral fue facilitado por una peculiar capacidad sinóptica y ciertas habilidades de “traducción”, que configuraban el *punto de vista jurídico*, a partir del cual el autor se aproximó a los problemas ambientales.

## II. LA MIRADA DE UN JURISTA “IMPURO”

Articulada, inicialmente, como un problema multidisciplinar que convocaba elaboraciones procedentes de diferentes ámbitos de saber, la cuestión ambiental requería de un abordaje *totalizador* y *sinóptico* para el cual los juristas parecían particularmente capacitados. Acostumbrados a operar con distintos tipos de generalizaciones (leyes, conceptos fundamentales, sistemas de normas, etc.) y familiarizados con la *forma* de la ley, estaban en condiciones de sintetizar una amplia y dispersa cantidad de información. Así, en palabras del prologuista de uno de sus libros, el trabajo de Cano se inscribía en el grupo de los pocos “especialistas

---

<sup>42</sup> CARLOS ALTAMIRANO, *Intelectuales. Notas de investigación sobre una tribu inquieta*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013, p. 23.

<sup>43</sup> *Idem*, p. II.

<sup>44</sup> A los 14 años, el diario mendocino *La Libertad* había publicado un artículo suyo sobre la cuestión de las Islas Malvinas. GUILLERMO CANO, “La cuestión de las Malvinas”, en *La Libertad*, 29-9-1927.

en generalización”<sup>45</sup> requeridos para las tareas de síntesis que demandaba la toma de decisiones y la acción gubernamental en el campo del ambiente:

“Hay en la mente jurídica bien formada una dimensión generalizadora, que es un ingrediente esencial de orientación hacia nuevas políticas del derecho. Mientras que el insumo y la participación efectiva de las varias otras disciplinas sociales -los planificadores, los economistas y otros- son indispensables, es probable que los juristas especializados en este campo estén mejor preparados para las tareas de síntesis de políticas para la toma de decisiones y para la acción gubernamental<sup>46</sup>.

Además de los fluidos vínculos que, como vimos en el apartado anterior, mantenía con las autoridades de las agencias de Naciones Unidas, así como con un conjunto de expertos y políticos que se desempeñaban en los ámbitos regionales e internacionales, Cano parece haber desarrollado, en el marco de su propia actividad como jurista, una singular vocación para la integración de dimensiones que *ab initio* se presentaban separadas; se tratase de elaboraciones jurídicas concernientes a diferentes clases de recursos naturales o bien de diversas escalas regulatorias.

En esta dirección, una de sus contribuciones fundamentales fue la elaboración de una teoría “integral” de los recursos naturales a través de la cual procuró superar la compartimentación que regía la organización del conocimiento ligado a cada “tipo” de recurso o “sector”: aguas, bosques, etc.; enfoque que, como señalamos en el apartado anterior, circuló al interior de la ONU y fue objeto de recomendación. Lo singular es que esta innovación en la ciencia jurídica está marcada, en el recorrido del autor, por una “experiencia de lectura”<sup>47</sup> foránea, extranjera.

La sugerencia procede de la literatura conservacionista de principios del siglo XX, más específicamente, de la pluma del ingeniero forestal estadounidense Gifford Pinchot, cuya contribución consistió, según la lectura de Cano, en señalar la existencia de un vínculo de interdependencia física entre los distintos elementos ambientales. Habiendo tomado contacto con esos trabajos a partir de la formación que recibió cuando fue contratado, siendo un joven abogado, por la CEPAL, Cano atribuía a esas lecturas un carácter revelador: “entre 1957 y 1961 trabajé en Cepal integrando un equipo encargado de estudiar el aprovechamiento de las aguas y

---

<sup>45</sup> JARO MAYDA, “Prólogo”, en CANO, *Derecho, política...*, cit., pp. 2-9.

<sup>46</sup> JARO MAYDA, “Lawyers & ecomanagement”, en *Louisiana Law Review*, núm. 34, [1974], Louisiana, [s.d.], p. 975 citado en MAYDA, “Prólogo”..., cit., p. 8.

<sup>47</sup> ALEXANDER RILEY, “Crisis, habitus y trayectoria intelectual”, *Sociológica*, núm. 79 [2013], México, Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2013, pp. 233-247.

otros recursos naturales conexos. Allí recibí entrenamiento inter y multidisciplinario y ello me condujo a ser el primer jurista en concretar en un proyecto de legislación cuanto habían recomendado los científicos naturalistas (Pinchot, Gondelles, etc.)<sup>48</sup>. Fue el contacto con la obra de Pinchot<sup>49</sup> el que lo impulsó a trasladar la teoría de la interdependencia “física” de los recursos al campo jurídico<sup>50</sup>.

A partir de esa operación, el derecho “positivo” de los recursos naturales encontraba su fundamento en un sistema de leyes (naturales) cuya existencia subyacente era revelada por la investigación científica<sup>51</sup>. Bajo la mirada, jurídica, de Cano se establece una suerte de isometría entre el “mundo del derecho” y el “mundo de la vida”: el derecho de los recursos “naturales” se vuelve, así, *derecho natural*, calcado sobre las regulaciones que emergen de los sistemas naturales. Superando el tratamiento autónomo que venía dándose a cada uno de los recursos -sobre los que se fundan sendas disciplinas jurídicas (así: derecho agrario, derecho de minería, derecho de aguas, etc.)-, la propuesta de reorganización del abogado mendocino permite volver sobre esas regulaciones y revisarlas de cara a la interrelación que existe entre los diferentes componentes del ambiente.

Ensayada en diferentes ámbitos de trabajo, esa revisión se plasmó, tempranamente, en el proyecto de Código de los Recursos Naturales para la Provincia argentina de Jujuy redactado en 1959. Tal mirada omnicomprensiva, planteada originalmente en relación al tema de los recursos naturales, se impone, asimismo, en el plano de la regulación internacional del ambiente, problemática con la que, como ya hemos señalado, él se encuentra a comienzos de los años setenta. En esta dirección, uno de los méritos de la Conferencia de Estocolmo fue, en opinión del jurista, que subvirtiéndolo el tradicional abordaje “vertical” (esto es, en base a sectores y problemas aislados tales como la lucha contra la contaminación atmosférica, la erosión, la contaminación hídrica, etc.), en ella el problema ambiental se consideró de manera “horizontal”<sup>52</sup>.

Esa clase de reflexiones lo condujeron, asimismo, a insistir, ya entrada la década de 1980, sobre la cuestión de la “transdisciplinariedad” que consideraba ineludible de cara a trabajar en la solución de los problemas ambientales. En este

<sup>48</sup> CANO, *Génesis y evolución...*, cit., p. 2.

<sup>49</sup> Asimismo, también el autor aludía al profesor venezolano Ricardo Gondelles como otro pionero en la formulación de una teoría de la interdependencia de los recursos naturales. CANO, *Génesis y evolución...*, cit.

<sup>50</sup> CANO, *Derecho, política...*, cit. p. 195.

<sup>51</sup> En este sentido, el derecho procede a través de un método de “reenvíos”: desplaza siempre hacia otros terrenos la cuestión de la razón de las leyes. Véase ALAIN SUPPIOT, *Homo juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

<sup>52</sup> CANO, *Derecho, política...*, cit., pp. 23-24.

sentido, coloca a la “transdisciplinariedad ambiental” como el punto de llegada luego del pasaje por otras instancias preliminares y poco provechosas, como la multidisciplina. En un artículo publicado en 1987, pero que aparece como un punto de reelaboración de sus experiencias pasadas, señala que la multidisciplina consiste en “sentar alrededor una mesa a científicos de varias disciplinas, cuyas actividades convergen en un tema común, pero que se miran de reojo y no dialogan entre sí. Escasos resultados son los que así se obtienen”<sup>53</sup>. El paso siguiente, sobre el cual focalizarse, consistía, en su opinión, en la construcción de un verdadero diálogo entre estos expertos: “lograda la intercomunicación interdisciplinaria entre los científicos y técnicos, recién podrá alcanzarse el estamento superior y final de la transdisciplina, cuando los científicos y técnicos integren su acción con la de los planificadores, administradores y decisores políticos y éstos lo hagan entre ellos mismos”<sup>54</sup>.

Estocolmo no sólo había mostrado, en su opinión, que el ambiente formaba un todo en el que todos los factores, el hombre incluido, interaccionaban. También quedaba claro, a partir de entonces, que se trataba de un conjunto al que había que tratar “globalmente”<sup>55</sup>. En este sentido, la perspectiva de Cano nutre la postura que piensa lo ambiental como un problema que, en sí mismo, convoca la articulación de varias escalas o niveles de regulación, siendo la global aquélla “originaria”<sup>56</sup>.

Influenciado, posiblemente, por la circunstancia de que su encuentro con esa temática se produjo en el marco de la organización de la Conferencia de Estocolmo, remontaba el origen del derecho ambiental a la instalación de aquella cuestión en el ámbito de Naciones Unidas; iniciativa ésta que, en su opinión, había motorizado el desarrollo de las regulaciones en los planos nacional y local. Ese último rasgo permite comprender por qué en muchos Estados, entre ellos la Argentina, el derecho ambiental internacional se anticipara a la aparición de esa especialidad en el ámbito interno.

<sup>53</sup> GUILLERMO CANO, “Transdisciplinariedad ambiental”, en *Revista de Ambiente y Recursos Naturales*, vol. IV, núm. 1 [1987], Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 1987.

<sup>54</sup> Ídem, pp. 6-7. En esa dirección, desde la Fundación Ambiente y Recursos Naturales propuso la elaboración de un “Prólogo” en el que se explicara en qué consistía la “transdisciplinariedad”, que estuviera dirigido a los docentes de la carrera de Especialización en Recursos Naturales de la Universidad de Buenos Aires, la cual contaba, en su matrícula, con profesionales procedentes de áreas distintas al derecho, así como a los profesores de los Cursos de Posgrado Bianuales e Interdisciplinarios organizados por la Subsecretaría de Política Ambiental de la Presidencia de la Argentina y el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>55</sup> CANO, *Génesis y evolución...*, cit., pp. 23-24.

<sup>56</sup> Esta remarca obedece al hecho de que el desarrollo del derecho ambiental internacional precedió, en muchos Estados (entre ellos la Argentina), a la constitución de esa disciplina en los respectivos ámbitos nacionales.



Este carácter global de la temática dice mucho, asimismo, acerca de la íntima comunicación que, en el abordaje de la cuestión ambiental, se establecía entre la perspectiva jurídica y la de las relaciones internacionales. Ciertamente, los diplomáticos -entre ellos, Eduardo Bradley, que era el representante de la Argentina en la ONU para el tiempo en que se convocó a aquella Conferencia- se desempeñaron como portavoces tempranos de las preocupaciones ambientales. El propio Cano es, por su biografía y trayectoria profesional, un fiel exponente de dicha confluencia, en la que el análisis de materiales jurídicos y el diseño de instituciones se cruza con las estrategias y negociaciones características del campo de la política.

Esta clase de trabajo anfibio, que comprende prácticas ligadas a la producción intelectual y a la política, resultaba, asimismo, facilitado por la perspectiva sinóptica y generalista que, como vimos, caracteriza la mirada jurídica. En este sentido, los juristas, como Cano, fungían como traductores: eran capaces de transportar y formular, en el lenguaje de la política, el conocimiento científico sobre los sistemas naturales. Como señalara Mayda: “la labor de los juristas y de los decisores públicos adquiere un poder efectivo que va mucho más allá de la redacción y aplicación de los textos legales. Representa canales de comunicación entre el mundo de la información científica y tecnológica y el de la acción política y ejecutiva”<sup>57</sup>.

La identificación que el papel del derecho estaba llamado a desempeñar en la toma de decisiones ambientales fue uno de los primeros objetos de las preocupaciones de Cano, quien era muy consciente de la “sustancia política” que revestía la cuestión ambiental. Si la Asamblea de la ONU había convocado a la Conferencia de Estocolmo era, en su opinión, porque estaba en peligro la pervivencia misma de la humanidad, problema que, por ser político, tenía, también, consecuencias jurídicas<sup>58</sup>. Si bien la iniciativa para convocar a esa reunión se fundó sobre la construcción de una idea de crisis planetaria, la cuestión ambiental estuvo lejos de interpretarse de forma pacífica. Como explicaremos en el apartado siguiente, su articulación se estructuró en torno al conflicto entre “desarrollo” y “protección ambiental”; conflicto que separaba a los países industrializados de los países del Tercer Mundo, y frente al cual los intelectuales y políticos procedentes de América Latina, entre ellos Guillermo Cano, tomaron posición.

---

<sup>57</sup> CANO, *Derecho y política...*, cit., p. 9.

<sup>58</sup> GUILLERMO CANO, “Entorno y política nacional e internacional”, en *La Nación*, Buenos Aires, 21-11-1971.

### III. LOS PROBLEMAS AMBIENTALES SON GRAVES Y “NOS AFECTAN POR IGUAL A TODOS, AFEITADOS Y BARBUDOS...”<sup>59</sup>

Cuando la problemática ambiental se instaló en la agenda de las organizaciones internacionales, los países latinoamericanos estaban plenamente embarcados en la empresa del “desarrollo”. Entendido como un “espíritu generalizado”<sup>60</sup> y un “clima de ideas”<sup>61</sup> el *desarrollismo* se había convertido, en el subcontinente, en una suerte de sentido común, que congregaba a las elites políticas, intelectuales, artísticas y, asimismo, a la opinión pública. Si bien los focos de irradiación del discurso y las estrategias desarrollistas fueron múltiples, tuvo especial relevancia la Alianza para el Progreso, el programa reformista con el cual Estados Unidos procuró contrarrestar la alternativa socialista abierta por la Revolución Cubana, que tuvo lugar en 1959.

En el plano de la política internacional, la discusión ecológica se articuló en el marco de los debates acerca del “saldo” de la denominada “primera década del desarrollo”. En la agenda de iniciativas planteadas en 1968 por la ONU para la Segunda Década del Desarrollo, la temática ambiental y la distribución del bienestar eran ejes centrales. Tal como se percibían a fines de los sesenta, dichos problemas eran consecuencia tanto de la producción industrial como de la pobreza. Es preciso destacar, en esta última dirección, que el establecimiento de un vínculo entre “ambiente” y “pobreza”, se debió, fundamentalmente, a los planteos esgrimidos, en bloque, por el Tercer Mundo<sup>62</sup>.

Los países vinculados a ese espacio se mostraron inicialmente renuentes a tomar parte de la Conferencia sobre Medio Humano porque percibían a las preocupaciones ecológicas como una amenaza para sus proyectos desarrollistas. Desde la perspectiva de la época, el desarrollo, y particularmente la industrialización, era la causa más importante de la contaminación. Para los países del Tercer Mundo esa mirada involucraba un desplazamiento de la atención

<sup>59</sup> GUILLERMO CANO, “En la hora liminar del derecho ambiental argentino. Las Primeras Jornadas de Derecho y Administración Ambientales”, discurso pronunciado el 15 de abril de 1974 al inaugurar las Jornadas organizadas por la Asociación para la Protección del Ambiente, en CANO, *Derecho, política...*, cit., p. 75.

<sup>60</sup> JUAN CARLOS ALTAMIRANO, “Desarrollo y desarrollistas”, en *Prismas. Revista de historia intelectual*, vol. 2, [1998], Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 1998, pp. 75-94.

<sup>61</sup> MARIANO PLOTKIN y FEDERICO NEIBURG, “Elites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años sesenta. El Instituto Torcuato di Tella y la nueva economía”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe [on line]*. vol. 14, núm. 1, (2003). Disponible en (<http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/932>). [Fecha de Consulta: 25/08/2013].

<sup>62</sup> Nos referimos al “Tercer Mundo” como punto de vista político-ideológico que comprende tanto Estados como movimientos sociales, espacio al interior del cual se han articulado toda una serie de problemas -incluyendo el ambiental- de manera contrapuesta y/o alternativa a la perspectiva esgrimida por los países del denominado “Primer Mundo”.

respecto de los problemas que consideraban más relevantes y, asimismo, representaba un cuestionamiento directo a los “medios” con los que pensaban resolverlos. Así, sus diferencias con respecto a los países desarrollados no concernían, únicamente, a la importancia relativa que atribuían a la cuestión ambiental frente al tema de la pobreza sino, asimismo, a la legitimidad de la forma en la que ella era definida<sup>63</sup>, problematizada.

Su participación se consiguió tras un período de largas negociaciones, en las que jugó un papel clave no sólo la habilidad negociadora y la iniciativa política de Maurice Strong sino los esfuerzos realizados por las élites intelectuales y políticas procedentes del Sur para re-definir la cuestión ambiental, incluyendo en su problematización, toda una serie de temas ligados a los aspectos “humanos” y “sociales” del ambiente. Uno de los aportes más significativos fue el Informe Founex<sup>64</sup>. Producido por un conjunto de expertos en el marco de las reuniones preparatorias, a partir de ese trabajo se definiría la posición del Tercer Mundo en la Conferencia, esto es que, para estos países, los problemas ambientales estaban vinculados con la pobreza y el subdesarrollo. Así, mientras en los países industrializados era apropiado ver el desarrollo como la causa de los problemas ambientales, en el contexto del Sur, el desarrollo se transformaba esencialmente, en la “cura” para sus mayores problemas ambientales<sup>65</sup>.

Así, la inclusión en el Informe sobre Medio Humano de tópicos vinculados con el “subdesarrollo” (aspectos tales como la vivienda, la falta de instalaciones sanitarias, la miseria, etc.) se debió a las resistencias y presiones ejercidas por los representantes de los países del Tercer Mundo, los cuales no dejaron de observar, no obstante, que, en el plano mundial, la creciente contaminación estaba vinculada con el despilfarro de recursos asociados a los módulos de consumo de los países industrializados<sup>66</sup>. Paradojalmente, la asociación de la degradación ambiental con la “pobreza tercermundista” involucraría, con el correr del tiempo, un

---

<sup>63</sup> ADIL NAJAM, “Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement”, en *International Environmental Agreements*, 5 [2005], Amsterdam, Institute for Environmental Studies, 2005, pp. 303-321.

<sup>64</sup> En las reuniones de expertos realizadas en Founex, Suiza, participaron, entre otros distinguidos intelectuales del Sur, una de las figuras más representativas del pensamiento desarrollista latinoamericano, el economista argentino Raúl Prebisch.

<sup>65</sup> “Informe Founex. Development and Environment: Report and Working Papers of Experts Convened by the Secretary General of the United Nations Conference on the Human Environment”, Founex, Suiza, 4 al 12 de junio de 1971, Mouton, Paris, pp. 5-6; citado en NAJAM, “Developing Countries...”, cit., p. 309.

<sup>66</sup> Uno de los representantes más vehementes de las posiciones del Sur fue el brasileño Joao Augusto de Araujo Castro, quién sostuvo que el problema fundamental radicaba en la ostensible y creciente contaminación de la abundancia, característica de los países industriales, así como en el despilfarro en gastos militares. Véase RAMÓN TAMAMES, *Ecología y desarrollo. La polémica por los límites al crecimiento*, Madrid, Alianza Universidad, tercera edición, 1980.

desplazamiento del foco de atención respecto a la responsabilidad que correspondía al desarrollo capitalista y a los patrones irracionales de consumo de los países del Norte, en la causación de los problemas ambientales. Al mismo tiempo, su articulación permitiría que dichas naciones recuperaran la “iniciativa moral” en la gobernanza internacional<sup>67</sup>.

En América Latina, los debates internacionales acerca de las “crisis mundiales” tuvieron amplias repercusiones, y ello incluso con anterioridad a que la ONU convocara a la Conferencia de Estocolmo. En el año 1970 se presentó en Río de Janeiro el denominado “Modelo Mundo III”, el ejercicio de proyección realizado por los científicos del MIT por encargo del Club de Roma, publicado por Dennis Meadows en 1972 bajo el título de *Límites al crecimiento*; evento del que participaron representantes de la Fundación Bariloche, una usina de producción de conocimiento creada por la Comisión Nacional de Energía Atómica de la Argentina en 1963. Fue a partir de la divulgación de las conclusiones a las que arribaba el Informe Meadows, que la Fundación Bariloche decidió convocar a un conjunto de científicos argentinos procedentes de distintas disciplinas (Amílcar Herrera, Carlos Mallmann, Hugo Scolnik, Jorge Sábato, Enrique Oteiza), así como a colegas latinoamericanos (Helio Jaguaribe, Osvaldo Sunkel), con la finalidad de discutir el argumento sensacionalista que sugería que las “computadoras” del Club de Roma habían demostrado que, de seguirse con los mismos niveles de producción y crecimiento poblacional, el año 2000 depararía un final apocalíptico. Como consecuencia de esa iniciativa, se construyó un esquema alternativo al ideado por los científicos del MIT, denominado “Modelo Mundial Latinoamericano”<sup>68</sup>, en el que la pregunta por los límites físicos al desarrollo se reemplazaba por el interrogante relativo a los límites sociales y económicos del *modo de desarrollo* capitalista, industrialista y consumista y en donde se proponía reemplazar, como criterio para medir el desarrollo, el coeficiente del “Producto Bruto Nacional” por la función de las “necesidades básicas”.

La convocatoria a la Conferencia de Estocolmo motorizó, asimismo, los debates acerca de las políticas ambientales en esa región. En el marco de las reuniones preparatorias Maurice Strong solicitó a la CEPAL que determinara los problemas ambientales que en América Latina requerían una atención prioritaria. Fue así que se organizó el Seminario Regional Latinoamericano sobre Problemas del Medio Humano, en el que dicha institución presentó un documento titulado “Medio Humano y Desarrollo en América Latina”, en donde se sostenía -en consonancia con el Informe Founex- que la crisis ambiental se debía al

---

<sup>67</sup> BALAKRISHNAN RAJAGOPAL, *International Law from Below*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 115.

<sup>68</sup> “Informe Preliminar”, en *Fundación Bariloche, Modelo Mundial Latinoamericano*, Buenos Aires, Fundación Bariloche, 2004 [1973].

subdesarrollo y que siendo América Latina una “zona bio-geográfica” diferente al primer mundo, la solución de los problemas ambientales debía ser diseñada desde su propia perspectiva<sup>69</sup>. Asimismo, con posterioridad a la Convención sobre Medio Humano, América Latina fue el escenario de un conjunto de iniciativas impulsadas por las organizaciones internacionales, en muchas de las cuales Cano (él mismo consultor de varias de estas agencias) participaría. Entre octubre y noviembre de 1974 tuvo lugar en Buenos Aires, bajo el auspicio de CEPAL/ILPES, el primer “Primer Curso latinoamericano de Planeamiento sobre Desarrollo y Ambiente”, dedicado, particularmente, a la formación de funcionarios gubernamentales, al que el autor mendocino se refirió en algunos trabajos. Asimismo, entre 1974 y 1976 el PNUMA llevó adelante en la región, en cooperación con la CEPAL, un proyecto consistente en la producción de un “Inventario preliminar de los problemas ambientales en América Latina”, el cual incluía un *racconto* de diversos aspectos institucionales y legales y del cual el jurista argentino también fue parte. Por otra parte, como señalamos en el apartado I, en julio del año 1976, participó en la Consulta regional latinoamericana de expertos sobre ambiente humano y desarrollo, reunida en Bogotá<sup>70</sup>.

Varias de las iniciativas impulsadas desde los países del Norte para proteger el ambiente eran percibidas, desde América Latina, como amenazantes. Las elites latinoamericanas advertían que la adopción de estándares ambientales más elevados podía encarecer los créditos que los países del subcontinente tomaban en los mercados internacionales e involucrar la imposición de barreras para-arancelarias que dificultaran el ingreso de los productos procedentes de aquellos países en los mercados de las naciones industrializadas. Se temía, asimismo, que el desarrollo de dispositivos anticontaminantes profundizara la brecha tecnológica ya existente, y que la ayuda económica que los países industrializados destinaban al desarrollo fuera re-direccionada hacia la lucha ecológica. Por otra parte, para toda una serie de intelectuales implicados en la problematización de la “dependencia”, el tema ambiental representaba una nueva oportunidad para intensificarla, recortando las decisiones soberanas de los Estados. Tal como estaba planteado el debate, resultaba claro que los países de América Latina no estaban dispuestos a renunciar a las políticas de industrialización ni deseaban que sus expectativas desarrollistas resultaran frustradas por la creciente atención que los países del Norte prestaban al ambiente. Ello en la medida en que los problemas ambientales que experimentaban eran el emergente de un desarrollo insuficiente y no de las *externalidades* de la industria, esto es de los efectos dañosos no queridos derivados de la producción.

---

<sup>69</sup> FERNANDO ESTENSORO y EDUARDO DÉVES, “Institutions and Intellectuals that configure the concept of the environment and development in Latin America and its global impact”, en *Journal of Environmental Protection*, núm. 4 [2013], [s.d.], 2013, pp. 1002-1010.

<sup>70</sup> Esta reunión se concentró, especialmente sobre el problema de la “educación ambiental”.

Ciertamente, el conflicto entre los grupos de especialistas y activistas que se mostraban partidarios de conservar el planeta, aun a costa de detener el crecimiento, y aquellos sectores que, por el contrario, apostaban a compatibilizar la protección ambiental con el desarrollo capitalista, no coincidía totalmente ni podía reducirse a la confrontación que mantenían, al menos desde 1950, los países del Primer y del Tercer Mundo. Muchas de las preocupaciones que aglutinaba la cuestión ambiental tenían relación con las impugnaciones que comenzaban a realizarse en ambas regiones del planeta, en torno a la utilización del “producto bruto nacional” como único criterio para medir el desarrollo en detrimento de los aspectos vinculados a la calidad de vida<sup>71</sup>, así como con varias de las críticas esbozadas hacia el modelo de desarrollo (capitalista, industrialista y consumista) propio de los países del Norte.

En América Latina, la discusión en torno del ambiente se entrecruzó con los debates que se dieron, también desde fines de los años sesenta, en torno a los *estilos de desarrollo*, esto es, con las ideas y propuestas tendientes a construir modelos de desarrollo más concordantes con el modo de vida y de la dotación de factores existentes en esos países, orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de las poblaciones y que incluyeran patrones de consumo más igualitarios. Particularmente, el vínculo entre la problemática ambiental y la cuestión de los “estilos de desarrollo” fue explorado en un proyecto llevado a cabo desde la CEPAL entre mediados de 1978 y 1980. Dirigido por el economista chileno Osvaldo Sunkel, quién contó con la asistencia del agrónomo y ecologista Nicola Giglo<sup>72</sup>, los aportes realizados en el marco de ese proyecto se divulgaron en un seminario interdisciplinario realizado en Santiago de Chile en 1979 y, asimismo, en el libro *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, compilado por ambos autores y publicado en 1981<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> La ecología formaba parte de la nueva preocupación por la calidad de vida, con lo cual su interés alimentaba, asimismo, las críticas hacia el absolutismo del PBI. LUCIANO TOMASSINI, “Implicaciones internacionales del deterioro ambiental”, en *Estudios Internacionales*, núm. 18 [1972], Santiago de Chile, Universidad de Chile p. 99.

<sup>72</sup> Durante el gobierno de Allende (1970-1973), Giglo dirigió el Instituto de Recursos Naturales de Chile. Véase ESTENSORO y DÉVES, *Institutions and Intellectuals...*, cit.

<sup>73</sup> Los aportes realizados en el marco de este proyecto estaban en diálogo, asimismo, con las propuestas que esbozara, ya hacia fines de los años sesenta, el politólogo y jurista puertorriqueño JARO MAYDA en torno al “eco-management” cuyo libro *Environment & Resources: From conservation to ecomanagement*, fue editado por la Universidad de Puerto Rico en 1968. MAYDA prologó, a la sazón, *Derecho, Política y Administración del Ambiente* el libro que Cano publicó en 1978. Por otra parte, el enfoque que articulaba el “ambiente” con los “estilos de desarrollo”, guardaba relación, asimismo, con el concepto de “eco-desarrollo” que comenzó a circular hacia comienzos de los años setenta en las organizaciones internacionales y que designaba la idea, emergente del Informe Founex (1972), relativa a la compatibilidad entre la protección del ambiente y el desarrollo. Si bien Maurice Strong fue el primero que utilizó la expresión en la primera reunión del Consejo

Sin que su discurso dejara de traslucir algunas de las preocupaciones que había generado, en América Latina, la temática ecológica, la posición de enunciación que Guillermo Cano parece asumir en los debates a los que antes nos referimos, expresa un punto de vista más *internacionalista* y, a la vez, *conciliador* que aquél esgrimido -entre otras voces- por sus compatriotas de la Fundación Bariloche, cuyas reflexiones conocía. En el Modelo Mundial Latinoamericano la cuestión ambiental aparecía subordinada al reconocimiento y adecuada elaboración de las desigualdades sociales que separaban a los países industrializados de los subdesarrollados, así como, en el interior de estos países, a diferentes sectores de la población. Desde esa perspectiva, la respuesta a los problemas -tanto ambientales como sociales- pasaba por la construcción de una nueva sociedad organizada sobre criterios socialistas.

Por el contrario, frente a la resistencia esgrimida por los países del Tercer Mundo para participar en la Conferencia de Estocolmo, Cano subrayaba el apoyo prestado por el embajador argentino en la ONU, Eduardo Bradley, a la moción realizada por el representante sueco para que dicha conferencia tuviera lugar, y afirmaba, de manera categórica, que el conflicto entre el Norte y el Sur no tenía validez respecto del ambiente: “en este mundo, clasificado sobre la base de adjetivos y slogans, la antinomia de uso corriente es la de países desarrollados versus países subdesarrollados, con intermedias categorías tercermundistas. Ella no es valedera respecto de los problemas del entorno”<sup>74</sup>.

Asimismo, entendía que la “antítesis” planteada entre el desarrollo económico y la preservación del ambiente era igualmente falsa<sup>75</sup>. Rechazaba por igual las ideas de los conservacionistas ortodoxos que, como los “coleccionistas de herbarios y mariposas” aspiraban a mantener algunos lugares del mundo vírgenes de huellas humanas; las propuestas de los economistas que postulaban el “crecimiento cero”, a las que juzgaba derivadas de una mala interpretación del Informe del Club de Roma (y no, como los científicos de la Fundación Bariloche, de los “errores de cálculo” en los que habían incurrido los especialistas del MIT), y la opción por el “crecimiento económico máximo ignorante de las consecuencias ambientales”<sup>76</sup>. Entendía, por el contrario, que la Conferencia de Estocolmo había reflejado el punto de vista -con el cual se alineaba- de los “conservacionistas

---

Directivo del PNUMA, en junio de 1973, su elaboración conceptual y difusión en las organizaciones internacionales se debe a Ignacy Sachs, quién discutió esa noción en una serie de trabajos, entre los que se cuentan el documento preparado para la CEPAL por IGNACY SACHS, “Ecodesarrollo: un aporte a la definición de estilos de desarrollo para América Latina”, en *Estudios Internacionales*, vol. 7, núm. 25 [1974], Santiago de Chile, Universidad de Chile, 1974, pp. 57-77.

<sup>74</sup> GUILLERMO CANO, “Entorno y política nacional e internacional”, en *La Nación*, Buenos Ares, 21-II-1971.

<sup>75</sup> CANO, *Derecho, política...* cit.

<sup>76</sup> Ídem, p. 75.

realistas”, que consideraban factible un uso inteligente de los recursos naturales, mediado por el desarrollo tecnológico<sup>77</sup>.

Si desde el punto de vista del presente tales afirmaciones resultan comúnmente aceptadas, es preciso destacar que hacia la década de 1970, la articulación entre el crecimiento económico y la protección ambiental, estaba lejos de ser una idea pacífica. Así, si bien los países del Tercer Mundo lograron incorporar, como ya señalamos, tópicos ligados al crecimiento en la agenda de Estocolmo, las ideas que vinculaban el ambiente con el desarrollo económico -tales como las que aglutina en la actualidad la perspectiva del desarrollo sostenible o de la economía verde- todavía no habían sido formuladas; y el desarrollo y la protección ambiental aparecían como tareas separadas y competitivas<sup>78</sup>.

Al impugnar las dicotomías “crecimiento/protección del ambiente” y “desarrollo/subdesarrollo”, el jurista no estaba desconociendo la existencia de la contaminación, la pobreza o las diferencias entre los países industrializados y en desarrollo<sup>79</sup>. Sin embargo, en lugar de articular esas cuestiones con el *lenguaje de las contradicciones*, que impregnaba los debates sobre los estilos de desarrollo y la problematización de la dependencia, se refería a ellos en los términos *universalistas* y a la vez *realistas* que caracterizaban -más allá de las tensiones entre ambas aspiraciones- a los discursos de la ONU. En consonancia con los documentos ambientales procedentes de esa institución, que esgrimen el punto de vista del “destino común de la humanidad”<sup>80</sup>, Cano erigía lo ambiental como un asunto que trascendía las diferencias políticas, ideológicas, socio-económicas que separaban a los países del Este-Oeste, Norte-Sur; así como los múltiples conflictos que surcaron la realidad política argentina a lo largo de los convulsionados años setenta. Así, en una intervención realizada en 1974, cuando los clivajes derecha-izquierda, peronista-antiperonistas, dividían a la sociedad argentina, enfrentando a diversas organizaciones político-militares, el jurista apelaba al “nosotros” para sostener que los problemas ambientales “nos afectan por igual a todos, afeitados y barbudos, y

<sup>77</sup> Ídem, p. 46.

<sup>78</sup> BERSTEIN, “Liberal environmentalism...”, cit., p. 3.

<sup>79</sup> De hecho, si en el plano de la política internacional negaba la oposición Norte-Sur, en lo que refería a su propia condición de intelectual, Cano no dejaba de destacar las diferencias que, en lo atinente a las condiciones de producción del pensamiento socio-jurídico, separaba a quienes se dedicaban a él en unos y otros países: “los grandes juristas de los países cultural y económicamente desarrollados cumplen una sola actividad: investigar, escribir y enseñar el derecho. Por ello están en aptitud de producir tratados magistrales. En los países ‘en proceso de desarrollo’ -piadoso eufemismo de los economistas y políticos- los cultores del derecho (con unas pocas y notorias excepciones) debemos, para sobrevivir, actuar profesionalmente en el foro, enseñar, actuar en la vida política, ser agricultores o industriales y si, nos queda tiempo, podemos intentar la investigación jurídica y escribir sobre sus resultados”, CANO, *Derecho, política...*, cit., p. XXVII.

<sup>80</sup> Así, por ejemplo, en Estocolmo se impuso la fórmula “Uniterra” como lema para la Convención.



sea que el adjetivo que nos identifique políticamente termine en ‘ista’, ‘al’ u ‘or’ [alusión a peronista, radical o conservador]. Todos, administrados y gobernantes, debemos aunar esfuerzos para resolverlos. Por encima de las banderías, y sin preguntar de qué color es cada cual”<sup>81</sup>.

Sin embargo, en el tratamiento que otorgaba a los temas ambientales, no todo era *ecumenismo* y *armonización*; también estaba la política, cuya denegación - ensayada respecto de la oposición Norte-Sur- resultaba sólo parcial. Cano era plenamente consciente, como ya señaláramos, de la “sustancia política”<sup>82</sup> del problema ambiental, así como de sus connotaciones internacionales, regionales y nacionales. Además de las implicancias que tenía sobre la soberanía de los Estados, y las relaciones económicas Norte-Sur, estaba las resonancias que el mismo había adquirido en la coyuntura política argentina, desde que el peronismo lo había inscripto en la agenda gubernamental. Siendo Cano antiperonista, no pudo dejar de reconocer que su objeto de estudio recién había adquirido status gubernamental con el peronismo, y a través de la mediación de tres hechos significativos: el “Mensaje a los Pueblos y Gobiernos del Mundo” proferido por el General Perón en 1972; la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Humano y la inclusión de objetivos propios de una “política ambiental” en el Plan Trienal para la Liberación y Reconstrucción Nacional (1974-1977)<sup>83</sup>.

Reconocía, asimismo, el sentido táctico de los instrumentos jurídicos que habían comenzado a elaborarse para dar respuesta a los conflictos ambientales. Así, en un texto en el que discutía el tratamiento otorgado a la temática ambiental en el Plan Trienal, y en el que se leen las resonancias del Mensaje de Perón de 1972, señaló que la legislación no era más que un instrumento para la aplicación de una política ambiental, cuya definición -aun con el auxilio de técnicos y de juristas- correspondía a la clase política e involucraba la necesidad de escoger entre opciones tales como el “crecimiento cero, el desarrollo económico máximo e ignorante de sus consecuencias ambientales o soluciones intermedias. O entre el

<sup>81</sup> GUILLERMO CANO, “En la hora liminar del derecho ambiental argentino. Las Primeras Jornadas de Derecho y Administración Ambientales”, discurso pronunciado el 15 de abril de 1974 al inaugurar las Jornadas organizadas por la Asociación para la Protección del Ambiente, en CANO, *Derecho, política...*, cit., p. 75.

<sup>82</sup> CANO, *Derecho, política...* cit., p. 17. Debe recordarse, en ese sentido, que el mismo había tenido una incursión por la política partidaria, durante el tiempo en que residió en su ciudad natal, así como el hecho de que se desempeñó como embajador. Igualmente relevante, para comprender el carácter multifacético de la mirada que proyectaba sobre el problema ambiental, es su formación en una temática tan saturada de componentes geopolíticos como es el derecho de aguas.

<sup>83</sup> Dicho Plan, que incluía explícitamente la temática ambiental representó un intento por articular la doctrina peronista con los saberes expertos desarrollados por el Consejo Económico para América Latina. MARTÍN FIZBEIN y MARCELO ROUGIER, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires, Manantial, 2006.

‘continentalismo’ y el ‘universalismo’ que auspicia el Presidente de la Nación, y la ‘soberanía’<sup>84</sup>.

A pesar de las resistencias a admitir la contradicción Norte-Sur, -la cual adquiriría un sentido dramático sólo un año después de la Conferencia de Estocolmo, con la crisis del petróleo-, las consecuencias negativas que algunos de los planteos realizados desde los países industrializados, tenían para Latinoamérica, no resultaban indiferentes para Cano. Entre las herramientas jurídicas que más controversias suscitaban se encontraba el principio del “contaminador-pagador”. Existía la polémica acerca de quién debía cargar con el costo económico de la prevención o, en su caso, de la reparación del daño ambiental, si el dueño de un recurso natural o aquel que se beneficiaba con su explotación. El tema tenía un interés práctico directo para los países en desarrollo porque existía, ya hacia comienzos de 1970, claros indicios de que los bancos internacionales agregarían a los préstamos cuya utilización pudiesen tener efectos predatorios del entorno, condiciones atinentes a la conservación de éste, las cuales los tornarían más onerosos<sup>85</sup>.

Si bien los especialistas de la región estaban a favor de la adopción del principio del “contaminador-pagador”, se negaban al establecimiento, mediante una regulación uniforme y apriorística, de estándares de emisión. Así, en un Simposio realizado en el año 1981, la Comisión Interamericana para el Derecho y la Administración del Ambiente, que dirigía el propio Cano, recomendó que los niveles permisibles de inmisión se fijaran atendiendo a las circunstancias de tiempo y lugar, que los mismos fueran compatibles con la calidad de vida (incluida la salud de la población y la conservación de los recursos naturales) y que tendieran a alcanzar los menores costos en las actividades preventivas o correctoras del deterioro ambiental<sup>86</sup>.

Coincidió, en esta dirección, con los expertos de la Fundación Bariloche y de la CEPAL, entre otras voces, en que la opción por la detención del crecimiento significaba mantener inalterada la distancia que separaba a ricos y pobres, mientras “lo justo” consistía, desde su perspectiva, en permitir que los segundos alcanzaran la posición de los primeros. Era de la idea, asimismo, de que el deterioro del ambiente a nivel planetario se debía a los módulos irracionales de consumo de las sociedades desarrolladas. De conformidad con las nuevas preocupaciones relativas a la *calidad de vida*, y con las críticas a la utilización del PBI como único

<sup>84</sup> CANO, *Derecho, política...*, cit., p. 78.

<sup>85</sup> CANO, *Entorno y política...*, cit., p. 18.

<sup>86</sup> Comisión Interamericana para el Derecho y la Administración del Ambiente. *El principio contaminador pagador. Aspectos jurídicos de su adopción en América*. Actas y Documentos del Ier Simposio Interamericano de Derecho Ambiental. Editorial Fraterna, Buenos Aires, 22-24 de octubre de 1981, p. 10.

patrón para medir el bienestar, sostuvo que la atención de las temáticas ecológicas requería un cambio de mentalidad, así como la decisión política de otorgar prioridad al “desarrollo social sobre el económico aunque el primero parezca no ser inmediatamente rentable”<sup>87</sup>.

En esas formulaciones advertimos las huellas de varios discursos confluyentes. Los textos de Cano se nutrían del “sentido común desarrollista” que invadía el subcontinente y portaban las marcas de un discurso humanista (cuyos tópicos eran el pacifismo, la igualdad, la calidad de vida, la crítica a la tecnocracia, etc.) que estaba muy extendido entre las elites intelectuales y los cuadros expertos y políticos de las organizaciones internacionales desde la Segunda Postguerra. Por otra parte, el sentido de sus textos estaba determinado, asimismo, por la problematización católica del ambiente. En su mirada, los esfuerzos realizados desde la ONU por compatibilizar el desarrollo con la protección ambiental se presentaban como una alternativa a la “cruda solución malthusiana, que la Argentina rechaza, tanto por convicción religiosa como por necesidad geopolítica”<sup>88</sup>. Consideraba, asimismo, que la preservación del ambiente para las generaciones futuras era un “deber ético”, porque la pervivencia misma del género humano estaba en peligro<sup>89</sup>.

Es preciso señalar, en esta dirección, que Cano procedía de una familia católica del interior de la Argentina y que su formación en el campo de los recursos naturales, se había realizado, en parte, bajo la égida del sacerdote jesuita E. de Breuvery, quien fue el primer director de la División de Recursos Naturales y Transporte de la ONU y a quien el profesor mendocino consideraba uno de sus maestros<sup>90</sup>. Breuvery era, a su vez, amigo y discípulo del sacerdote, también jesuita, Theilard de Chardin, quién, en la Segunda Postguerra, fue una figura clave en la articulación de una concepción cósmica del cristianismo<sup>91</sup>, que buscaba compatibilizar la teoría evolucionista darwiniana con el pensamiento católico.

Tal como se articuló a fines de los años sesenta, la cuestión ambiental -en cuanto concernía al destino de la especie humana y el planeta, a su relación con las demás especies, a leyes naturales, etc.- estaba plagada de resonancias para el pensamiento católico. No debe dejarse de considerar, tampoco, el interés que el descubrimiento de las leyes que regían los sistemas naturales tenía para los cultores, católicos, del derecho natural. En esta dirección, es significativo que las primeras dos cátedras relativas al “régimen jurídico de los recursos naturales”, a cargo de Cano, se establecieron en la Universidad del Salvador, perteneciente a la

---

<sup>87</sup> CANO, *Derecho, política...*, cit., p. 36.

<sup>88</sup> Ídem, p. 47.

<sup>89</sup> Ídem, p. 36.

<sup>90</sup> CANO, *Génesis y evolución...*, cit.

<sup>91</sup> TAMAMES, *Ecología y desarrollo...*, cit., p. 188.

orden jesuítica (1960) y en la Pontificia Universidad Católica Argentina (1961). Y, asimismo, la importante presencia de especialistas y expertos de esa extracción, en la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano creada en 1973 en la Argentina, que fue la primera agencia con jerarquía ministerial establecida en América Latina para ocuparse de los temas ambientales, anterior, aun al Ministerio de Ambiente, constituido en 1975 en Venezuela.

#### IV. CONCLUSIONES

Emplazados en el cruce entre el derecho, la política y la administración, los aportes que Guillermo Cano realizó a la problematización de la cuestión ambiental echan luz sobre el modo en que las elites intelectuales y políticas latinoamericanas, y particularmente aquéllas vinculadas al análisis de materiales jurídicos y al diseño de instituciones regulatorias, pensaron la relación entre el desarrollo, la protección de la naturaleza y la pobreza entre 1968 y 1982; y participaron -a través de diferentes estrategias y posicionamientos- en la construcción de un régimen internacional de gobernanza.

Inscrito en varias redes transnacionales que nucleaban a juristas, expertos, políticos y funcionarios de las organizaciones internacionales, Cano coadyuvó, tempranamente, a pensar lo ambiental como un dominio de objetos “globales” y “transdisciplinares”. La mirada jurídica que esgrimía le permitió, como vimos, desempeñarse como un hábil traductor, capaz de sintetizar y de efectuar las trasposiciones y reformulaciones necesarias para que la comunicación entre mundos que hablaban lenguajes diferentes resultara posible. En esa dirección, tradujo la idea de la interdependencia física de los recursos naturales al lenguaje jurídico, elaborando, a partir de allí, una teoría “integral” del derecho de los recursos naturales y abogó por un abordaje auténticamente transdisciplinar del ambiente, que estuviese a la altura de la complejidad del fenómeno.

Sus esfuerzos por poner en diálogo vocabularios y perspectivas divergentes no se plasmaron, solamente, en producciones intelectuales. Sea como director de asociaciones de juristas dedicados al estudio de derecho ambiental y de los recursos naturales, como funcionario estatal, jurista de renombre internacional, o consultor de las instituciones de la ONU, Cano desplegó un conjunto de estrategias académicas y políticas que se orientaron a tender puentes, tanto entre América Latina y el mundo, como entre la Argentina y otros países de la región.

En esa tarea de integración, que desempeñó con vocación cosmopolita, muchas de las contradicciones que enfrentaban a los países del Norte

industrializados con los países del Tercer Mundo fueron denegadas. La idea de que la cuestión ambiental -construida como un problema global- transponía los conflictos propios de la coyuntura (Norte-Sur, Este-Oeste, desarrollistas-conservacionistas) lo distanciaba de otros puntos de vista, sostenidos, también, desde América Latina, en los que, por el contrario, las controversias entre los países del subcontinente y los países ricos del Norte no sólo eran enfatizadas sino que funcionaban, en gran medida, como un principio explicativo, tanto de problemática ambiental, como de su solución.

Sin embargo, la mirada “universalista” y “conciliadora” que Cano proyectaba en esos debates, no estuvo exenta, tampoco, de matices en los que se cuelean algunas de las singularidades de la comprensión latinoamericana del problema. Así, inscribiéndose en una línea de pensamiento que, hacia fines de los años sesenta comenzaba a construirse, el jurista mendocino no dejaría de vincular, al igual que otros expertos y políticos procedentes de América Latina, el “ambiente” con el “desarrollo”. Y aun cuando en los numerosos textos que produjo entre 1968 y 1982, los debates sobre los *estilos de desarrollo* (que despuntaron en el subcontinente hacia fines de los años sesenta) no parezcan haber dejado huella, sus aportes traslucen un conjunto de tópicos y motivos que caracterizarían la problematización latinoamericana de la cuestión ambiental: la decisión de articular el cuidado de la naturaleza con los proyectos de desarrollo, una sensibilidad hacia el tema de la pobreza, una preocupación por la posición que América Latina ocupaba en el comercio mundial y un interés, en fin, porque las regulaciones jurídicas y las instituciones destinadas a regir los conflictos ambientales en esa región se adecuaran a las decisiones políticas que, desde las sociedades latinoamericanas, se tomaran frente a las tensiones que generaba la necesidad de atender a la realización de objetivos cuya compatibilización, sino imposible, exigía (y aún exige) el establecimiento de prioridades y la determinación de opciones de carácter valorativo.