

**EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL -
ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL-
PRINCIPIO PRECAUTORIO: RELACIONES DE MUTUA
CONDICIONALIDAD Y DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN
AMBIENTAL***

***ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT -
ENVIRONMENTAL TERRITORIAL MANAGEMENT -
PRECAUTIONARY PRINCIPLE:
RELATIONS OF MUTUAL CONDITIONALITY AND
CHALLENGES FOR ENVIRONMENTAL MANAGEMENT***

Georgina DORONI**

Resumen: El presente trabajo tiene por objeto el análisis del proceso de evaluación del impacto ambiental en una relación coordinada de mutua condicionalidad con el ordenamiento ambiental del territorio, como herramientas eficaces para lograr una gestión ambiental idónea a los fines de encaminar las conductas y actividades hacia un desarrollo sostenible, abordado a luz del principio precautorio, como principio-guía que permite armonizar el desarrollo con el medio ambiente.

* El presente trabajo, presentado bajo el seudónimo «China», ha sido premiado (Primer premio compartido) en el Concurso de Monografías 2014 sobre el tema «*La evaluación de impacto ambiental como instrumento del desarrollo sostenible*», organizado por Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales y el Instituto de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración de la Academia Nacional de derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, y las Filiales Córdoba del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y del Instituto Argentino Chileno de Cultura.

** Abogada y Notaria egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC. Adscripta en la asignatura «Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental-Cát. A» en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC. Becaria CONICT Tipo I- Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Maestrando en Derecho y Argumentación (UNC).

Palabras-clave: EIA - Ordenamiento ambiental territorial - Principio de precaución - Mutua condicionalidad.

Abstract: This paper aims to analyze the process of EIA in a coordinated relationship of mutual compliance with environmental planning, as effective tools for proper environmental management in order to steer the conduct and activities towards sustainable development, considered under the precautionary principle as a guiding principle for harmonizing development with the environment.

Keywords: EIA - Environmental territorial management - Precautionary principle - Mutual conditionality.

Introducción

La implementación efectiva de la tutela ambiental, bajo el mandato preventivo y precautorio, plantea la necesidad de identificar instrumentos que permitan una adecuada planificación y gestión de la problemática ambiental.

Las crisis ambientales son el reflejo y expresión de la adopción de un determinado arquetipo de desarrollo y de la manera de comprender las relaciones entre el hombre y la naturaleza. Es una cuestión ética que nos lleva a replantearnos de qué modelo de desarrollo estamos hablando.

Por lo general, la política de gestión ambiental se orienta a remediar o actuar una vez que el daño ya se produjo. Esta situación refleja una alerta social-ambiental y torna imprescindible una concientización.

Uno de los caracteres del derecho ambiental es su énfasis preventivo (y así se encuentra plasmado en toda la legislación sectorial y de presupuestos mínimos). Por tal motivo, en materia ambiental cobra rigurosa importancia el instituto de la prevención, procurándose evitar, dentro de los medios y límites racionales, todo posible riesgo que pueda afectar de manera negativa y relevante al medio ambiente. Es decir, que sus objetivos son fundamentalmente preventivos, porque la coacción a posteriori resulta ineficaz, puesto que muchos de los daños ambientales, de producirse, son irreversibles.

El presente trabajo tiene por objeto el análisis del proceso de evaluación del impacto ambiental en una relación coordinada de mutua condicionalidad con el ordenamiento ambiental del territorio, como herramientas eficaces para lograr una gestión ambiental idónea a los fines de encaminar las conductas y actividades hacia un desarrollo sostenible, abor-

dado a luz del principio precautorio, como principio-guía que permite armonizar el desarrollo con el medio ambiente.

El Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental

El proceso de evaluación de impacto ambiental integra una de las herramientas de gestión ambiental con vector preventivo, siendo requisito previo de aquellas actividades que tengan la potencialidad de generar impacto ambiental realizar la respectiva evaluación de impacto ambiental -EIA en adelante¹. Es una herramienta para la toma de decisiones, ya que aporta a la autoridad de aplicación distintos elementos de juicio que le permitan tener una idea clara de las alternativas que fueron consideradas, las ventajas y desventajas de cada una de ellas, los cambios ambientales esperados si se llevara a cabo el proyecto y el conjunto de recomendaciones de protección, atenuación o compensación que se proponen. Asimismo, es uno de los instrumentos esenciales para establecer la factibilidad ambiental del proyecto (análisis costo-beneficio ambiental) y, en su caso, determinar las condiciones para su ejecución y las medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales que será necesario tomar para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente. De allí que se manifieste y visualice como un instrumento de manejo o gestión ambiental.

«La Evaluación de Impacto Ambiental es tanto un proceso como un producto. Como proceso, es la actividad por la cual se intenta predecir las clases de resultados reales y potenciales de las interacciones esperadas entre una nueva acción o proyecto y el medio ambiente natural/humano donde se planifica el proyecto (...). Como producto, el estudio de impacto ambiental es el documento que contiene la información de soporte necesaria sobre el proyecto y el medio ambiente, señala los compromisos del

¹ El artículo 11 de nuestra ley general del ambiente establece que toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.

proponente sobre las medidas de mitigación y presenta las predicciones de impactos efectuadas profesionales calificados»².

La implementación de la EIA requiere, por un lado, de una base legal, en la que consten las exigencias o requisitos de cumplimiento obligatorio y su correlativa reglamentación para otorgar operatividad a la regulación sobre evaluación de impacto ambiental; y por otro, se requiere de una base institucional calificada que por medio de la correlativa adecuación normativa efectivice, defina, controle y exija el debido y formal cumplimiento de la evaluación de impacto ambiental³.

Resulta obligatoria la aplicación del instrumento como instancia previa. En este sentido, la CSJN ha dicho que aquella actividad que no cuente con la aprobación del respectivo procedimiento de evaluación de impacto ambiental es ilegal. Asimismo, ha manifestado que la violación de este mandato preventivo surge por el mero hecho de no haberse completado el procedimiento de EIA y de iniciar o continuar la actividad a pesar de no contar con la aprobación de la autoridad de aplicación. Si no se tiene esto -según la doctrina de la Corte- se debe ordenar la suspensión sin más necesidad de pruebas. Así, en autos «Villivar Susana c/ Provincia del Chubut y otros» la Corte manifestó: «el art 11 de la ley nacional 25675, reitera, como presupuesto mínimo de aplicación obligatoria en todo el territorio de la República, para toda la actividad susceptible de degradar el ambiente, o afectar la calidad de vida de la población de manera significativa, la sujeción a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental previo a su ejecución. Asimismo en su artículo 20, añade que las autoridades de aplicación nacionales y provinciales, deberán institucionalizar procedimientos de audiencias públicas obligatorias previas a las autorización de dichas actividades».

Asimismo, en autos «Asociación Civil en Defensa de la calidad de Vida c/ el Canton S.A. s/ amparo» la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Campana ordenó que se suspenda toda obra en ese em-

² A. MORALES LAMBERTI y A. NOVAK, *Instituciones de derecho ambiental* (2005), Alveroni, Córdoba, pág. 137.

³ Esto plantea serias dificultades al momento de la aplicación concreta de este instrumento, ya que las autoridades de aplicación no ejercen el debido poder de policía ambiental, resultando en algunas actividades incompatibles las coincidentes funciones de promover la actividad y al mismo tiempo fiscalizarla en cabeza de una misma autoridad.

prendimiento (barrio cerrado sito en la localidad de Escobar) hasta tanto se dé fiel cumplimiento a las normas de orden público de la ley 25675 y complementaria 11723 que legislan sobre el proceso previo de evaluación de impacto ambiental».

El Tribunal Superior de Justicia de Entre Ríos se expidió en igual sentido: «Es formalmente viable la acción de amparo promovida para solicitar la prohibición de la instalación de un basural hasta tanto se de cumplimiento al estudio de impacto ambiental, en tanto resulta el medio más idóneo para dar respuesta a la materia discutida, que se encuentra relacionada a la posible existencia de una afectación al derecho fundamental de vivir en un ambiente sano y equilibrado»⁴.

Sin embargo, estimo que el proceso de evaluación de impacto ambiental no sólo deber ser previo, sino también concomitante y posterior al desarrollado de una actividad. Es decir, se requiere de un seguimiento de la actividad, lo que genera toda una cuestión problemática en torno al ejercicio efectivo del poder de policía por parte de las autoridades de aplicación. A modo de ejemplo, la nueva Ley de Política Ambiental de la Provincia de Córdoba entre los aspectos que debe contemplarse en un proyecto prevé los estudios de impacto ambiental post-clausura, de esta manera se pretende que luego del cierre o desmantelamiento de la actividad se realice un nuevo estudio de impacto ambiental a los fines de identificar las alteraciones al medio ambiente y verificar el cumplimiento del previo estudio de impacto ambiental e implementar las medidas necesarias para recomponer el mismo.

Consecuentemente, el proceso de evaluación del impacto ambiental debería aplicarse como evaluación permanente y no solo como una evaluación previa. Se requiere (como se expresó anteriormente) de un control posterior y concomitante al desarrollo de la actividad, ya sea a través de auditorías ambientales o por qué no la realización de EIA a lo largo del curso de vida de la actividad, ya que la evaluación del impacto ambiental consiste en un análisis de resultados anticipables, sin que este estudio excluya de responsabilidad alguna a quien ejecute la actividad.

⁴ Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, Sala I, autos «Buttaro Alfredo Rafael y otros c/ Municipalidad de Concepción del Uruguay» de 15/02/2010.

La autorización para el desempeño de cualquier actividad no implica impunidad- derecho adquirido a comprometer el medio ambiente y calidad de vida de las personas por contar con una decisión favorable-, si luego se comprueba impactos ambientales negativos, o a la luz del principio precautorio no se logra verificar acabadamente la inocuidad de dicha actividad previamente autorizada⁵. Tales actos emanados de la autoridad competente (autorización) se otorgan condicionalmente, en la medida que la actividad que desempeña no sea dañosa, es decir, la autorización (aprobación de la EIA) está siempre fundada en la presunción de inocuidad. En igual sentido, «las autoridades de aplicación deben abstenerse a otorgar autorización alguna hasta tanto se cuente con estudios de impacto ambiental que confieran certidumbre respecto de las consecuencias de los permisos y prohibiciones que fueras menester disponer en la materia y se precisen sus alcances»⁶.

En sentido coincidente se ha manifestado la doctrina judicial, «debe suspenderse toda autorización de obras y permisos de extracción de agua de los Esteros de Iberá para nuevos emprendimientos arroceros, hasta tanto se tengan los resultados de la evaluación de impacto ambiental que deberá realizar el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente»⁷. Asimismo, en autos «Fundación Reserva Natural Puerto M.D.P c/ Club Atlético Aldosivi s/ sumarísimo de fecha 19/06/2013» la Cámara Federal de Mar

⁵ La Suprema Corte de Buenos Aires en la sentencia «Ancore S.A. c/ Municipalidad de Dairea» aplica el principio de precaución al analizar la razonabilidad de un acto administrativo de la Municipalidad de Dairea por medio del cual se sanciona una ordenanza que obligaba a las empresas que desarrollan la explotación Feed Lot a adaptar sus instalaciones. La empresa no acondicionó su explotación sino que cerró el establecimiento y demanda por daños y perjuicios a la Municipalidad por entender que en virtud de esa ordenanza su actividad legal se transformaba en ilegal. La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires justifica la suspensión en la actividad de la empresa en el hecho de que la misma nunca ha probado el nulo impacto de su actividad sobre el entorno. Es la propia empresa la que deviene su actividad inicialmente lícita en ilícita al no prever y controlar el impacto ambiental.

⁶ A. MORALES LAMBERTI y A. NOVAK, ob. cit., p. 156.

⁷ Cámara Civil y Comercial Corrientes, Sala IV autos «Cirignoli, Sebastián c/ Aguerre Ramón y/o quien resulte responsable y/o quien resulte propietario de la Estancia Rincón de Uruguay y/o quien resulte responsable del Instituto correntino del agua y el ambiente s/ acción de amparo ambiental», 11/11/2009.

del Plata se expidió: «Una asociación deportiva que inició la construcción de un estadio en un predio lindero a una reserva natural sin presentar la evaluación de impacto ambiental debe suspender toda clase de actividad que suponga la alteración del espacio aeroterrestre del área comprometida hasta tanto cumpla con la presentación del informe pertinente (...)».

Por ello, a la EIA se la debe considerar como parte de un proceso dinámico del desarrollo de los proyectos y no como un informe independiente y aislado que no comprende las consecuencias ambientales y sociales de un proyecto⁸, es decir, se la debe implementar y gestionar en pos de identificar y prevenir un cúmulo de efectos analizados de manera acumulativa y en conjunto (cuáles son los impactos ambientales, sociales, económicos, culturales, productivos).

Principio precautorio

«El derecho ambiental como rama del derecho reposa sobre una serie de principios jurídicos que encuentran su fundamento en la autoconservación del medio ambiente y que están dotados de autonomía propia. Estos principios jurídicos representan las directivas y orientaciones generales en las que se funda el derecho ambiental, con la características que no son el resultado de construcciones teóricas sino que nacen a partir de necesidades prácticas, transformándose en pautas rectoras de protección del medio ambiente (...)»⁹.

Son ideas, directrices que sirven de justificación del ordenamiento y como guía racional para todo acto decisorio; brindan pautas o reglas generales de valoración, es decir, aportan un criterio preferente y óptimo de

⁸ A modo de ejemplo, la Provincia de Salta expresamente regula el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y Social (EIAS), ya prevé de modo directo que el proceso de EIA debe incorporar la cuestión social en el análisis.

⁹ G. MALM GREEN - J. W. SPENSLEY, «Aproximación a una teoría de los principios del derecho ambiental», *LL* del 16/9/1994, en «La incorporación del principio de realidad como norma de derecho positivo ambiental, ¿una deuda de la ley 25675?», por Gustavo LEALE y Pablo WILK, *Revista de Derecho Ambiental* N° 35, julio/septiembre 2013. ISSN 1851-1198.

interpretación. Se pretende que los principios sean realizados de la mejor manera posible, dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas existentes.

Estos principios -ambientales- tienen como característica diferenciadora el hecho de estar previsto expresamente en nuestro ordenamiento legal, lo cual le otorga una operatividad y fuerza ejecutoria inexcusable. Entre ellos y en lo que al trabajo concierne, se analizará el principio precautorio el cual sirve como principio-guía a los fines de armonizar el desarrollo con el medio ambiente. El mandato preventivo que impera en materia ambiental es complementado por el principio precautorio, que introduce una modificación sustantiva en el ámbito de la responsabilidad por daño ambiental.

Este principio es también conocido como *in dubio pro ambiente*. Es un instrumento normativo que se ha erigido como herramienta fundamental a la hora de abordar conflictos de orden ambiental, debiendo ajustarse en su implementación a un juicio de razonabilidad, ser proporcional y adoptarse en función de los costos (sociales, ambientales, económicos, culturales) que implique la medida.

No se basa en el riesgo cero, sino que se pretende una probabilidad cierta, en grado de razonabilidad, a los fines de evitar que la incertidumbre científica se convierta en incertidumbre jurídica. «El principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios. La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del medio ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el desarrollo, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras...»¹⁰.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia., 26/03/2009. «Salas Dino y otros v. Provincia de Salta y Estado Nacional s/amparo», S.1144.XLIV, originario.

Este principio ordena tomar todas las medidas que permitan, en base a un costo económico y social aceptable, detectar y evaluar el riesgo, reducirlo a un nivel aceptable y si es posible, eliminarlo. El precepto reclama medidas de inmediato, de urgencia, aún cuando hubiera ausencia o insuficiencia de pruebas o elementos científicos referidos al comportamiento de la naturaleza, a fin de impedir la creación de un riesgo con efectos todavía desconocidos plenamente, lo que presupone que cualquier demora puede resultar a la larga más perjudicial que cualquier acción temprana intempestiva¹¹.

Al momento de resolver o decidir la cuestión ambiental es imprescindible basarse en la realidad local, en las circunstancias que rodean el caso, como condición de eficacia en la aplicación de la normativa y la virtualidad de la decisión, administrativa o judicial, frente a cuestiones de índole ambiental.

La aplicación concreta de este principio exige proporcionalidad y racionalidad en la medida adoptada, lo cual implica tener en cuenta el costo no solo económico, sino también socio-ambiental. No cualquier magnitud de riesgo implica la adopción de una medida precautoria, hay que analizar la conveniencia y eficacia de la medida como así también actuar con transparencia en la toma de decisiones por parte de las autoridades. Los problemas ambientales son esencialmente problemas sociales, por lo que la sociedad no permanecer ajena o desinformada sobre cuestiones que atañen al bien colectivo ambiente.

Este principio precautorio o de cautela incrementa el deber de diligencia por parte del Estado a través de las distintas autoridades de aplicación y fiscalización ambiental- en lo que aquí interesa al momento de la realización de la EIA- y por parte de los particulares al tener que asegurar, prevenir o mitigar riesgos con efectos perjudiciales para el medio ambiente.

Se requiere una combinación estratégica pro-ambiental entre los instrumentos de planificación y gestión ambiental -evaluación de impacto ambiental y ordenamiento ambiental del territorio-, para brindar soluciones concretas, eficaces y oportunas a cuestiones de hecho de

¹¹ N. CAFFERATA, *Introducción al derecho ambiental*, Secretaria de Medio ambiente y recursos naturales. Instituto Nacional de Ecología, Diciembre 2004, México, pág. 51.

materia ambiental, enmarcadas en un principio de integración y de unidad de gestión.

Es imprescindible la adopción de estrategias previsoras en etapas del proceso potencialmente dañoso para el medio ambiente, frustrando la amenaza de daño de todo factor degradante. La procedencia del remedio preventivo deviene incuestionable cuando se trata de contrarrestar los efectos lesivos que ya ha comenzado a originar una determinada actividad, con el fin de paralizar el daño. Tiene por objeto el daño todavía no provocado, pero que podría posteriormente ser causado si la actividad siguiera; actuando entonces después que el daño ha empezado a ocasionarse, para combatirlo obstaculizando su producción, atacándolo en su causa, en su raíz.

«Las técnicas indemnizatorias, de pura reintegración patrimonial, no son por sí solas suficientes para suplir la ausencia de controles directos sobre la actividad dañosa, destinables a detener en forma inmediata sus efectos nocivos. Un ancho cauce para la solidaridad y la cobertura de riesgos en una sociedad dinámica y triturante busca ansiosa prevenir más que reparar, bregado por un acceso a la justicia eficaz, no tanto para responder al pensamiento clásico de la sentencia condena que enjugara un resarcimiento hacia atrás sino evitar un daño hacia adelante»¹².

El principio analizado determina la actitud que debe observar toda persona que tenga que tomar una decisión concerniente a una actividad que pueda generar efectos nocivos para la salud, la calidad de vida de las generaciones actuales o futuras, al medio ambiente. De allí, que las autoridades públicas deben ponderar y armonizar en la toma de sus decisiones el desarrollo (medido desde antaño en el sentido de progreso económico) y la protección y preservación del medio ambiente, ese «conflicto» entre intereses particulares e intereses colectivos.

La exigencia y necesidad de una tutela anticipatoria se impone considerando la amenaza de que se produzcan daños graves e irreversibles cuyos efectos pueden propagarse temporo-espacialmente. La falta de certeza científica no puede conllevar incertidumbre jurídica, donde justamente este principio se aparta, en cierta medida, de los

¹² N. CAFFERATA, ob. cit., pág. 120.

prerrequisitos fundamentales de certeza y previsibilidad, que devienen en obstáculos para actuar precautoriamente. El deber de precaución obliga a tener en cuenta la probabilidad de que acaezca el daño, la amenaza de que se produzcan efectos calamitosos que afecten la integridad del medio ambiente.

Surgen diversos interrogantes al momento de la aplicación concreta y práctica de este principio, ¿quién debe probar la ofensividad o inocuidad de una determinada actividad o producto?; ante el caso de incertidumbre científica o ausencia de certeza e información sobre el alcance y riesgos que una determinada actividad puede provocar sobre el medio ambiente, ¿el órgano de aplicación debe prohibir a priori o regularla rigurosamente, o debe esperar tener una probabilidad cierta de que el daño pueda acaecer, es decir, cuando el potencial dañoso haya sido demostrado? La consagración del principio precautorio implica la adopción de un enfoque de prudencia, diligencia y vigilancia en la aplicación del derecho ambiental, lo que exige un efectivo ejercicio del poder de policía y un desafío de gestión, a los fines de evitar conductas o actividades actual o potencialmente lesivas al medio ambiente.

En caso de certeza de daño ambiental, debe ser prevenido como lo preconiza el principio de prevención; pero en el caso de duda o incertidumbre, también debe ser prevenido. Esta es la innovación o revolución que instaura el principio precautorio: la duda científica no dispensa la prevención¹³. Para actuar anticipatoriamente no es necesario contar con la certidumbre absoluta de que el daño ambiental acaecerá (ámbito que se encuentra alcanzado por el principio preventivo), basta con que el riesgo de daño sea grave e irreversible, para adoptar medidas efectivas de protección ambiental.

Correlativamente, se sostiene que el principio de precaución se mueve dentro de un ámbito signado por la incertidumbre de los saberes científicos, frente a situaciones en las que no se puede demostrar o corroborar con total certeza un nexo causal entre una determinada actividad y el posible daño ambiental. Por ello, como se manifestó anteriormente, la incertidumbre no exonera de responsabilidad, por el contrario refuerza el

¹³ El principio de prevención actúa frente a un daño futuro, pero cierto y mensurable- un riesgo actual-; mientras que el principio de precaución actúa frente a un riesgo potencial, incierto, desconocido, hipotético.

deber de diligencia y prudencia en la toma de decisiones. La incertidumbre es inherente a los problemas ambientales, así lo ha manifestado el Banco Mundial¹⁴; esperar la certidumbre solo nos habilitará a reaccionar y actuar una vez acaecido el daño y no para una actuación preventiva y anticipatoria.

Teniendo en cuenta la sociedad post industrial en la que vivimos, constantemente estamos expuestos a riesgos no cuantificables, imprevisibles, inciertos y es allí en donde este principio aporta herramientas a los fines de actuar anticipatoriamente frente a situaciones que podrían generar efectos irreversibles. Se observa una modificación por parte del ordenamiento jurídico frente a los conocimientos científicos, es decir, el derecho reacciona ante la falta de certeza científica. Frente a la incertidumbre científica se exige adoptar medidas sin esperar que se despeje toda duda posible, ya que de lo contrario se limitaría a una actuación ex post y la mayoría de las veces tardía, teniendo en cuenta que el daño ambiental es masivo e irreversible.

Relación de la Evaluación Impacto ambiental con el principio precautorio

No cualquier alteración a la naturaleza puede considerarse un daño, de allí que cabe preguntarse cuáles son las actividades que deben considerarse dañosas al medio ambiente o cómo determinar el daño posible que pueden ejercer sobre el medio ambiente. La creciente importancia de prever estas cuestiones se debe a los bienes en juego, la defensa del medio ambiente, la sustentabilidad, la calidad de vida y salud humana.

Se busca tornar viable un objetivo primario, macro -objetivo ligado a la sustentabilidad- y el estado socio-ambiental del derecho, y de varios objetivos secundarios, microobjetivos, que se refieren entre otros, a la protección de la salud y seguridad humanas, salvaguarda de la biosfera,

¹⁴ Banco Mundial, Informe «Desarrollo y Medio Ambiente, 1992, pág. 40. URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/08/27/000333037_20100827015428/Rendered/PDF/105170WDR0SPANISH0Box37349B01PUBLIC1.pdf . Recuperado el 25/10/2014.

conservación del patrimonio estético y turístico, paisajístico, prevención, reparación y represión del daño ambiental¹⁵.

Los elementos ambientales implican un desafío en la gestión y modificaron la actividad realizada principalmente por las autoridades de aplicación en el ejercicio del poder de policía ambiental. Se requiere una aplicación de la faz preventiva de la normativa ambiental (sectorial y de presupuestos mínimos) sobre todo en lo atinente a la Evaluación de Impactos Ambientales.

El principio de precaución introduce una «revolución» en el clásico ejercicio del poder de policía general y, específicamente, en el ambiental, «permitiendo apreciar en muchos casos la legalidad de actos administrativos prohibitivos o limitativos de derechos constitucionales, los que se justificarán justamente a partir de la denominada incertidumbre sobre la falta de pruebas acerca de la inocuidad de determinada actividad»¹⁶.

De esta manera, aquellos titulares de proyectos que pretendan desempeñar una actividad que puede generar futuros daños ambientales, previo a su ejecución, deberán someterse y realizar el proceso de evaluación de impacto ambiental, a los fines de demostrar la no nocividad de la actividad que pretenden desarrollar. En el caso que no se logre demostrar acabadamente la inocuidad, queda sometida a la actividad limitadora de las autoridades de control y aplicación, en pos de la protección de un bien de dimensión social y colectiva (el medio ambiente). Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha manifestado que la «orden de realización de un estudio ambiental no significa, de ninguna manera, una decisión prohibitiva del emprendimiento (...)»¹⁷.

Para que ese acto limitativo del derecho particular no sea inconstitucional debe ser razonable, exigencia que se desprende de la propia Constitución Nacional. «Hoy el presupuesto de incertidumbre que da base a la

¹⁵ J. R. WALSH, «El ambiente y el paradigma de la sustentabilidad», en la obra colectiva *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, La Ley, 2000.

¹⁶ J. ESAIN, *El principio de precaución en Argentina*, pág. 11. URL: http://www.academia.edu/8225577/Principio_de_precauci%C3%B3n_para_Joinville (Consulta de 13/09/2014).

¹⁷ CSJN, autos «Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá c/ Provincia de Catamarca s/ amparo ambiental, 2012.

precaución habilita un nuevo test de razonabilidad que justifica actos prohibitivos de derechos, sin la suficiente prueba- certeza fundante de antaño-. Esto implica que la actual conformación social (sociedad de riesgo) faculta a adoptar medidas que pueden aparecer luego como innecesariamente aplicadas. Hoy se entiende razonable que la Administración limite derechos individuales prohibiendo determinados emprendimientos a pesar de que no exista prueba fehaciente de los prejuicios que ellos provoquen. La justificación de éstos límites -excesivos en otros tiempos- tiene que ver con los riesgos potenciales de la actividad y la incertidumbre sobre los peligros de la misma, lo que no ha podido ser evacuado por el interesado en llevar la actividad»¹⁸.

Así, el principio de precaución se presenta como elemento suficiente a los fines de demostrar la legalidad y razonabilidad del acto administrativo: cuando subsistan incertidumbres en cuanto a la existencia o magnitud de los riesgos para la salud de las personas, las instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que la existencia de real y gravedad de esos riesgos sean plenamente demostradas¹⁹. «En este aspecto el principio de precaución aparece como un elemento fundamental para analizar la legalidad de las decisiones administrativas de los nuevos tiempos. Hoy el Estado se enfrenta a nuevos desafíos y a una realidad que lo supera constantemente. (...) El derecho va por detrás de los avances científicos que serán los que advertirán sobre los problemas que determinadas actividades pueden provocar. La realidad nos advierte sobre la falta de certeza que tenemos acerca la inocuidad de determinados elementos que consumimos y nos rodean»²⁰.

¹⁸ J. ESAIN, «Derecho agrario ambiental». Nota a la sentencia de la Suprema Corte de Buenos Aires «Ancore SA c/ Municipalidad de Daireaux». Noviembre 2006. URL: http://www.jose-esain.com.ar/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=78:derecho-agrario-ambiental-nota-a-scba-ancore&catid=40:comentarios-a-sentencias-destacadas&Itemid=61 . Recuperado el 5/9/2014.

¹⁹ Criterio adoptado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea al revisar la decisión de la Comisión de la Comunidad Europea del 24 de mayo de 1994 que establecía un embargo contra la carne vacuna británica por la cuestión de la vaca loca.

²⁰ J. ESAIN, *El principio de precaución en Argentina*, p. 6. (http://www.academia.edu/8225577/Principio_de_precauci%C3%B3n_para_Joinville) (Consulta de 13/09/2014).

A colación de lo anterior, la Cámara Civil y Comercial de Mar del Plata en autos «Brisa Serrana c/ emprendimientos agropecuarios T.G.T. s/ reclamo contra actos de particulares», sentencia definitiva»²¹ en aplicación de la precaución en el ámbito administrativo resuelve: «La Municipalidad de Balcarce, al emitir la D.I.A. denegatoria de la habilitación solicitada por la firma Emprendimientos Agropecuarios TGT S.R.L. con basamento en los principios de prevención y precaución, ha obrado en resguardo del medio ambiente cuya protección puso en movimiento la actividad jurisdiccional. Por otra parte, los fundamentos esgrimidos por la autoridad administrativa en modo alguno pueden calificarse como «ilegítimos» o «arbitrarios. Del extenso E.I.A. presentado por Emprendimientos Agropecuarios TGT S.R.L. (fs. 443/559 Expte. 132.474) resulta claro que la actividad proyectada -engorde intensivo de bovinos para carne- es generadora de una importante masa de residuos sólidos, semisólidos y líquidos así como de efluentes gaseosos, cuya acumulación conlleva un alto riesgo de contaminación del suelo, aire, cursos de agua próximos y napas subterráneas. Esta circunstancia, sumada a las características físicas del predio elegido, su localización próxima al ejido urbano de Balcarce y la oposición vecinal que se ha presentado frente al proyecto, han sido merituadas por la autoridad municipal, destacándose en la D.I.A. que «los titulares del emprendimiento no han logrado formar la certidumbre acerca de la inocuidad de la actividad intentada» (V. fs. 334 vta./35 Expte. 134.373). Frente a este cuadro de situación la administración, acudiendo a la aplicación de dos principios fundamentales en materia de derecho ambiental: prevención y precaución, concluye denegando de la habilitación solicitada (...). Sí he de señalar que la decisión administrativa -de la que se aparta el Sentenciante- se compadece con el criterio sentado por la Suprema Corte Provincial, en el sentido que «cualquier actividad susceptible de empobrecer sustancialmente la calidad de vida de cualquier persona o comunidad debe ser en primer lugar prevenida o disuadida» (Autos «Almada Hugo c/ Copetro S.A. s/ daños y perjuicios», Ac. 60.094

²¹ Es un caso en que la DIA municipal había rechazado el emprendimiento pero el Juez en su sentencia definitiva anula la DIA y habilita el emprendimiento con algunos límites. En ese contexto la apelación hizo que la Cámara declarara razonable el ejercicio del poder de policía ambiental del municipio y en consecuencia revocara la sentencia de primera instancia suspendiendo la actividad.

S. 19-5-98). Concluyo entonces que no existiendo afectación del derecho constitucional a vivir en un medio saludable, ni manifiesta ilegitimidad o arbitrariedad del acto administrativo emanado de la autoridad municipal competente -D.I.A.-, éste no puede ser revocado dentro del presente proceso de amparo, y su revisión judicial queda exclusivamente reservada a la jurisdicción contencioso administrativa. En consecuencia, los agravios vertidos por ambas apelantes deben ser receptados».

También en este caso la doctrina judicial resuelve aplicando el principio bajo análisis: «Teniendo en cuenta el principio de precaución en materia ambiental y a fin de evitar daños futuros, la Municipalidad demandada deberá abstenerse de autorizar la puesta en funcionamiento de la etapa operativa de una planta secadora de granos pues podría acarrear perjuicios ambientales, mientras no se cumplimenten los requisitos previstos en las leyes, con la verificación de los recaudos por parte de los organismos públicos, en especial, la realización de un estudio de impacto ambiental, preservando el derecho de información de todos los ciudadanos y en su caso la celebración de audiencia pública, para evaluar los riesgos y consecuencias que implica el emprendimiento»²².

La incertidumbre sobre los efectos nocivos de determinadas actividades es la que ha llevado a adoptar esta precaución en la toma de decisiones y en todas las actividades en que éste principio tenga incumbencia. En materia ambiental el principio tiene un rol fundamental, ya que es uno de los pilares que brinda justificación y racionalidad al ejercicio de la actividad de policía ambiental.

La idea de precaución lleva ínsita la idea de sustentabilidad ambiental de las actividades humanas, es decir, se tiende que a través de la adopción de medidas basadas en este principio que las actividades del presente no comprometan las posibilidades de las futuras generaciones, como así también armonizar las cuestiones ambientales con el desarrollo.

Es así que, el ejercicio de derechos particulares e individuales deben enmarcarse en la realidad social y ambiental, de allí que la realización del

²² Primera Instancia Conciliación, Cuarta Nominación Córdoba, autos: «Club de Derecho y otros c/ Municipalidad de Malvinas Argentina s/amparo, 07/10/2013. LL Online AR/JUR/62569/2013.

estudio de impacto ambiental y la posible desaprobarción de dicho estudio por parte de las autoridades de aplicación pueden visualizarse como un límite al ejercicio de los derechos individuales, ya que no se puede realizar actividades riesgosas si no se cuenta con una declaración de impacto ambiental favorable. Sin embargo, no se debe perder de vista las esferas involucradas, una privada y otra social, debiendo darle prioridad o supremacía a la esfera social (protección del medio ambiente), agiornando las actividades particulares a una función ambiental (superando la clásica visión economicista).

Condicionabilidad entre la EIA y el Ordenamiento Ambiental del Territorio

La evaluación de impacto ambiental debe implicar una capacidad práctica para hacer compatibles objetivos de desarrollo económico y social con criterios ambientales; esto puede facilitarse si existe un ordenamiento ambiental del territorio, donde la evaluación de impacto ambiental se convierte en un instrumento de gestión de segundo nivel o piso, que aporta un análisis más fino y exhaustivo, criterios específicos de mitigación de impactos a proyectos que en un principio (análisis previo) estarían permitidos por el ordenamiento ambiental del territorio -OAT en adelante-

De esta manera, es imprescindible que la planificación territorial incorpore a la variable ambiental en la toma de decisiones, para planificar y regular los usos del suelo y aprovechamiento de los recursos naturales y ecosistemas bajo criterios de sustentabilidad. Existe una estrecha vinculación entre OAT y modelo de desarrollo, ya que para implementar políticas públicas orientadas al desarrollo sustentable es necesario definir el modelo de desarrollo que servirá como horizonte de las políticas de ordenamiento ambiental del territorio.

Al establecerse reglas claras de ocupación y uso del suelo se reduce la incertidumbre en la toma de decisiones, favoreciendo un marco apropiado para la sustentabilidad, como así también se facilita la introducción y aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Se observa la necesidad de una relación de condicionabilidad e interacción entre la planificación territorial ambiental con la herramienta del procedimiento de EIA, un efecto sinérgico entre ambos, «filtrando en la primera

instancia y de manera eficiente las instancias de desarrollo económico que ingresen al procedimiento y proporcionando de manera automática lineamientos generales de regulación e información para dictaminar sin necesidad de un procedimiento detallad de EIA»²³.

A través de esa relación de sinergia entre estos instrumentos de gestión y planificación ambiental se puede visualizar de manera integrada y sistematizada las posibles variaciones negativas sobre el ambiente, recursos naturales y la sociedad de cualquier actividad que se pretenda desarrollar, siempre hablando en una realidad social local.

Así, como primer paso de todo proyecto se delimita el área geográfica sobre la que incidirá directa o indirectamente el proyecto o actividad propuesta; es decir, aquella zona sobre la que el proyecto puede inducir algún efecto positivo o negativo. La delimitación del área de influencia de un proyecto es fundamental en el desarrollo de la EIA, previamente comparada y analizada esa área con el OAT. Sólo si se determina el área de influencia se podrá tener una apreciación integral de los efectos del proyecto sobre el medio ambiente y así, un marco adecuado para la identificación de la problemática global y la definición de medidas que la prevenzan o mitiguen.

A modo de ejemplo se puede mencionar que la nueva Ley de Córdoba de Política Ambiental Provincial en su artículo 19 al definir qué se entiende por Estudio de Impacto Ambiental y detallar los elementos que debe contener en el inciso a estipula: «Descripción general del proyecto. Líneas de base de agua, suelo, aire y salud. Exigencias previsibles en el tiempo con respecto al uso del suelo y otros recursos (combustibles, aguas, etc.). *Relación del proyecto con el Ordenamiento Territorial*» (el resaltado me pertenece).

En este sentido el fallo «Salas»²⁴ constituye un hito en las decisiones de nuestro máximo Tribunal de Justicia, en donde analiza el efecto acumulativo de varias autorizaciones de desmonte, lo cual demuestra la importancia de contar con una planificación ambiental del territorio al momento de aprobar una EIA. La Corte se expide de la siguiente mane-

²³ A. MORALES LAMBERTI, y A. NOVAK, ob. cit., pág. 133.

²⁴ C.S.J.N., autos «Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/amparo». Juicio Originario S.C., S.1144, L.XLIV, sentencia del 26 de marzo de 2009.

ra: «(...) 2°) Que la medida adoptada por esta Corte se funda en el principio precautorio contemplado en la Ley General del Ambiente 25.675 (art. 4) que dispone: «Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. En el presente caso se ha demostrado claramente que se otorgaron autorizaciones para la tala y desmonte tomando en consideración el impacto ambiental de cada una de ellas, pero no se ha efectuado ningún estudio relativo al efecto acumulativo de todas las autorizaciones. La tala y desmonte de aproximadamente un millón de hectáreas tendrá un efecto sobre el ambiente que no se puede ignorar y que, en palabras expresadas por el representante de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en la audiencia pública del día 18 de febrero del corriente año, seguramente será negativo. 3°) Que la aplicación del principio precautorio en este caso, obliga a suspender las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos mencionados hasta tanto se efectúe un estudio del impacto acumulativo de dichos procesos. El estudio referido deberá ser realizado por la Provincia de Salta, en forma conjunta con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la que deberá resguardar el respeto de los presupuestos mínimos en la materia. Asimismo, se deberá dar amplia participación a las comunidades que habitan en la zona afectada. Dicho estudio deberá concentrarse en el análisis del impacto ambiental acumulativo de la tala y desmonte señalados, sobre el clima, el paisaje, y el ambiente en general, así como en las condiciones de vida de los habitantes. Deberá proponer asimismo una solución que armonice la protección de los bienes ambientales con el desarrollo en función de los costos beneficios involucrados. En tal sentido, deberá identificar márgenes de probabilidades para las tendencias que señale, valorar los beneficios relativos para las partes relevantes involucradas y las generaciones futuras».

Desarrollo Sustentable

La incorporación de la cuestión ambiental requiere de un conjunto de instituciones y herramientas que aseguren una gestión ambiental sosten-

table, de cambios sustanciales al momento de de la ejecución de la política ambiental, en donde justamente el aspecto ambiental no puede permanecer ajeno en la toma de decisiones y ejecución de proyectos por la interdependencia de los desafíos ambientales.

La protección del medio ambiente no es una involución, tiene metas definidas y es falsa la aparente pugna con el desarrollo, pues se sostiene hoy el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado como derecho humano básico²⁵.

En el fallo Salas (anteriormente citado) la Corte Suprema de Justicia interrelaciona el principio precautorio con el principio de sustentabilidad, armonizando la protección ambiental con la búsqueda del desarrollo: «El principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios. La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras». «Más que plantearse el tema del desarrollo sustentable, más bien hay que plantearse el norte de una sociedad sustentable, para que el concepto desarrollo no haga tanto ruido»²⁶. «La protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico no deberían ser desafíos independientes. El desarrollo no puede subsistir en un ambiente deteriorado y no se puede

²⁵ L. GARRIDO CORDOBERA, «La sinergia entre los problemas y los principios del ambiente y del consumo», en *Reparación Integral de Daños*, tomo III, Nova Tesis, Rosario-Santa Fe, agosto 2014, págs. 463 - 489.

²⁶ A. SOLARTE, «Hay que bajar el ruido del concepto de desarrollo y mirar más a la sustentabilidad», en *Diario de Los Andes*, 2 de julio de 2012 (<http://diariodelosandres.com/content/view/193018/105763>) (consulta de 6 de agosto de 2012).

proteger al ambiente cuando los planes de crecimiento constantemente hacen caso omiso de los costos de la destrucción ambiental»²⁷.

Los objetivos de calidad ambiental y conservación de recursos naturales no solo no se contraponen a los objetivos de progreso material y desarrollo socioeconómico, sino que en realidad, son interdependientes e inseparables. Se debe basar el proceso de toma de decisiones en un adecuado equilibrio entre los aspectos económicos; sociales y ambientales involucrados, particularmente incorporando la dimensión ambiental en los ámbitos micro y macroeconómico. «Estos problemas no pueden tratarse por separado mediante instituciones y políticas fragmentadas, están ligados en un complejo sistema de causa y efecto. Es necesario integrar completamente la economía y la ecología al adoptar decisiones y leyes, no sólo para proteger el ambiente sino también para proteger y promover el desarrollo. El desarrollo sustentable permite integrar asimismo las metas sociales con las metas económicas y ambientales para lograr mayor equidad social y luchar contra la pobreza, que constituye el factor más limitante y crítico del desarrollo»²⁸. «Por ello, cualquier toma de decisión por parte del Estado debe analizarse desde los enfoques que podríamos llamar «clásicos», enfoque político, social, económico, cultural, los que se encuentran atravesados transversalmente por la variable ambiental. Esta transversalidad, sumada al nuevo sentir ambiental de la sociedad, es la que cambia la forma de adoptar decisiones, las que se materializarán en la nueva realidad jurídica producto de la adopción de la adopción de la variable ambiental en la toma de decisiones en las diferentes legislaciones»²⁹.

La aplicación de la variable ambiental en la toma de decisiones favorece la construcción de una sociedad ambientalmente sustentable. Esto conlleva la necesidad de relaciones de coordinación y concertación entre el Estado en sus distintos niveles y de la sociedad en su conjunto, a los fines de articular e incorporar la variable ambiental al momento de la

²⁷ A. MORALES LAMBERTI y A. NOVAK, ob. cit., p. 41.

²⁸ Informe «Nuestro Futuro Común» de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo -42º Asamblea General de las Naciones Unidas, 1987.

²⁹ M. B. ALICARDI, «Gobernanza ambiental internacional: incorporación de la variable ambiental en la toma de decisiones», en *Revista de Derecho Ambiental*, N° 37, enero/marzo 2014, Abeledo-Perrot.

toma de decisiones. Esta obligación se encuentra claramente plasmada en nuestra Constitución Nacional en donde el artículo 41 establece el derecho de todos los habitantes de gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras como así también el deber de preservarlo.

Conclusión

La problemática ambiental plantea a los operadores grandes y nuevos desafío para poder brindar respuestas y soluciones a las exigencias y necesidades sociales.

La incorporación de la variable ambiental es el nuevo pilar a considerar en la toma de decisiones, como una regla de gobernanza ambiental al momento de implementar o ejecutar los distintos proyectos. La sociedad no puede dejar de incluir el aspecto ambiental en las distintas actividades del hombre que inciden, de manera positiva o negativa, sobre este bien colectivo que es el medio ambiente.

El poder de policía conlleva un poder de reglamentación en el ejercicio de los derechos individuales, el cual debe ejercerse de un modo racional, exigiéndose a las autoridades de aplicación una actividad de control y fiscalización, a los fines de ajustar la política de gestión ambiental de modo tal que no lesione el ambiente, recursos naturales y calidad de vida de la comunidad.

Se requiere de una aplicación coordinada de los instrumentos de gestión ambiental, de una relación de sinergia entre el Ordenamiento Ambiental del Territorio y la Evaluación de Impacto Ambiental. La EIA se presenta como una herramienta tutelar del ambiente, útil para la planificación como para la toma de decisiones, siendo su finalidad última lograr un ambiente saludable, equilibrado y apto en provecho de las generaciones presentes y futuras.

El principio de precaución se muestra como principio esencial e imprescindible para analizar y relacionar las consecuencias que determinadas actividades pueden generar en el entorno natural y social, de allí la importancia de coordinar estas herramientas de gestión a la luz del princi-

pio de precaución, que brinda los elementos para apreciar la racionalidad de un acto administrativo en el marco del ejercicio del poder de policía ambiental. El presupuesto de incertidumbre no debería ser razón para postergar la adopción de medidas eficaces en pos de la protección del medio ambiente. Exige un deber de diligencia y prudencia mayor, en donde ante la incertidumbre acerca de los efectos nocivos de un determinado producto o actividad una de las medidas eficaces puede ser la no autorización a través de la denegación de aprobación de la EIA (abstención autorizativa). Eso debe a que no es más gravoso prohibir (o no autorizar) que permitir la realización de actividades con efectos desconocidos, en las que no se ha acabado la probanza respecto a su nocividad o inocuidad.

Es interesante el planteo de José Esain³⁰ que al analizar los elementos del principio de precaución considera la pérdida de ganancias en la aplicación de este principio y lo expresa de la siguiente manera: «la lectura económica implica en éste punto pensar en una decisión que pospone ganancias, al desprecia avances tecnológicos e intentar un paso atrás en el camino del desarrollo («sin límites»), prefiriendo ante una duda o incertidumbre científica sobre la inocuidad de un elementos, reservar el ambiente o la salud de los consumidores prohibiéndolo. Aquí es donde juega partido el principio de sustentabilidad como limitativo del ejercicio de los derechos individuales, incluso en los casos de incertidumbre».

La última *ratio* del ordenamiento normativo es que se incluya la variable ambiental en todas las políticas de gobierno, que se integre como un componente clave y esencial en la gestión, a los fines de compatibilizar los derechos particulares e individuales en desarrollar una determinada actividad con la sustentabilidad, protegiendo al medio ambiente como bien colectivo del presente y del futuro. Así, la precaución proporciona una nueva pauta y límite externo al ejercicio de derecho individuales, ya que brinda elementos y razones para la adopción de decisiones dentro de las nuevas exigencias sociales.

Se debe profundizar por sobre la simple actividad, todo ello en pos de la seguridad, lo que implica tener en cuenta los efectos no ponderados y le

³⁰ J. ESAIN, «El principio de precaución en Argentina», pág. 8. (http://www.academia.edu/8225577/Principio_de_precauci%C3%B3n_para_Joinville) (Consulta de 13/09/2014).

extensión de los riesgos que la falta de certeza generará o puede generar para la salud del hombre y del medio ambiente³¹.

Al momento de la toma de decisiones, se debe realizar un análisis costo-beneficio, considerando la incertidumbre o certidumbre de los riesgos ambientales. Cuál es el costo ambiental que estas actividades suponen para poder decidir hasta donde vale la pena. A la clásica ecuación economicista de costo/beneficio se debe incorporar e internalizar el costo social ambiental derivado. Lo que motiva el actuar de manera precautoria es que de producirse el daño ambiental sería irreversible, así el costo que se evita denegando la autorización sería menor, a largo plazo, que el costo que implicaría soportar las consecuencias dañosas.

Se requiere aplicar los principios en forma integrada, interrelacionada. El principio precautorio interactúa con el de sustentabilidad, con el preventivo. La necesidad de resolver cuestiones jurídicas dentro de una realidad ambiental cambiante, caracterizada por la globalidad y la interdependencia propia de los ecosistemas, imponen cambios en la gestión, partiendo de la base que no existe un único modelo de desarrollo sustentable, sino tantos como realidades (sociales, ambientales, económica, culturas) haya; debiendo las autoridades administrativas de control articular estos principios en la toma de decisiones -al momento de realizar la planificación ambiental del territorio y al resolver un estudio de impacto ambiental-

³¹ Así lo entendió el Consejo de Estado de Francia en septiembre de 1998 al suspender la ejecución de un decreto por violación del principio de precaución, utilizándose este principio como elemento de control de legalidad.