
Entrevista con Elva Roulet

Arquitecta UBA, Graduada en Ciencias Sociales del Desarrollo Sorbona, Urbanista Universidad de París. Fue Vice Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires (1983-87); Secretaria de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación (1987-89); Convencional Nacional Constituyente (1994). En la actualidad se desempeña como Presidente del Tribunal Nacional de Ética de la Unión Cívica Radical, Vicepresidente de Nuevos Derechos del Hombre, Consejera del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales -CARI- Presidente de la Fundación "Jorge Esteban Roulet" (desde 1987) y como Presidente del "Instituto de Estudios e Investigaciones sobre Medio Ambiente"- IEIMA (desde 1990).

Florencia Saulino (FS) – ¿Cómo comenzó Ud. a involucrarse en las cuestiones ambientales?

Elva Roulet (ER) – Yo venía vinculada con el tema desde muy lejos por mi formación y experiencia profesional y porque, entre otras cosas, fui Secretaria de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación, de modo tal que el tema ambiental lo tube como responsabilidad desde lo político en ese período, que fue 1987 a 1989. En ese momento estuvieron muy presentes los avances que comenzaban a realizarse a nivel internacional en el seno de las Naciones Unidas, con la firma de los Convenios, como el de Transporte Transfronterizo de Residuos al que adherimos entonces y que fue ratificado en el año 1988 por el Gobierno Nacional. También se recibieron los primeros esbozos de lo que sería más tarde la Conferencia de Rio de 1992, tema que seguí desde el Instituto de Estudios e Investigaciones de Medio Ambiente, con la realización de un Seminario Preparatorio realizado en Bariloche en 1991, y la asistencia posterior a la Conferencia.

Desde la actividad privada, yo tuve a mi cargo la presidencia del Centro de Participación Política de la UCR, que tomó el nombre de Fundación Jorge Esteban Roulet en homenaje a mi marido, que había sido su fundador y presidente hasta su fallecimiento. Allí desarrollamos, entre otros, un importante programa sobre Municipalismo y Democracia, que duró varios años, con la realización de encuentros en distintos municipios del país. Trabajamos con varios temas, como la organización administrativa, el presupuesto participativo y el más importante de los cuales fue el tema ambiental centrado en la contaminación, el tratamiento de los residuos y la preservación del medio. Una cuestión muy importante fue la

consideración de las relaciones intermunicipales lo que tuvo como resultado la creación del Foro Nacional de Intendentes Radicales en una reunión que se llevó a cabo en la Universidad de San Luis en el año 1989, que tuvo su reconocimiento político por Resolución del Comité Nacional de la UCR. En el año 1990, dada la extensión de los trabajos sobre el tema que llevaba adelante la Fundación se creó en su seno el Instituto de Estudios e Investigaciones en Medio Ambiente -IEIMA- que presidió y cuyo primer director fue el Dr. Osvaldo Canziani.

Con esto quiero decir que es un tema en el que siempre estuve involucrada, y sigo muy involucrada, integrando actualmente el Comité de Asuntos Ambientales Internacionales del CARI y participando activamente en las propuestas políticas sobre esta cuestión en documentos partidarios.

En la Convención Nacional Constituyente, responsable de la reforma de 1994, presidí la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías en la que se trattaron cuatro temas: el derecho a un ambiente sano (Art. 41); los derechos del usuario y el consumidor (Art. 42); los derechos de amparo y habeas corpus (Art. 43); y el reconocimiento y los derechos de los pueblos indígenas (Art. 75, inc. 17). La introducción del reconocimiento y los derechos de los pueblos indígenas es una iniciativa mía, en la que propuse la modificación a las autoridades partidarias del artículo 67, inciso 15 de la Constitución de 1853 en el que se establecía “Proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo”. Llevé mi proyecto de reforma al Dr. Alfonsín, entonces Presidente del Comité Nacional, quien me puso inmediatamente en contacto con los integrantes de la Comisión que estaba discutiendo el contenido de las normas a ser incluidas en la Ley de Declaración de la Necesidad de la Reforma de la Constitución Nacional. Esta propuesta fue aceptada, y fue la última reforma que se introdujo en esa ley.

El tema de ambiente, debe haber sido aquel en el cual hubo más proyectos presentados por los convencionales. Fueron 122 proyectos. Fue una masa impresionante de proyectos. La primera cosa que propuse y fue aceptada, para éste y los demás temas de nuestra incumbencia, consistió en que cada partido político tomara el conjunto de proyectos de sus propios convencionales para tratar de unificar las propuestas sobre las que comenzáramos a trabajar, porque era imposible estar discutiendo sobre la base de 122 proyectos que, aunque en general presentaban contenidos básicos parecidos, diferían ampliamente en cuanto a alcances y obligaciones.

De modo que hubo diferencias y, de hecho, existió un despacho mayoritario que fue el nuestro (la Unión Cívica Radical) elaborado conjuntamente con el Peronismo y con el Frente Grande, pero hubo otros tres despachos por minoría. Los despachos

por minoría tenían dos características diferenciales. Una era la que intentaba poner la más reducida expresión de los derechos sobre cada tema. Esa fue una tendencia que se vio en todos los asuntos que tratamos y que, en algunos casos, incluyó al peronismo. Había muchos convencionales que querían apenas un tratamiento enunciativo sin incluir nada que pudiera ser operativo o algo programático. Nosotros, en cambio, trabajamos desde el radicalismo sobre la base de que los preceptos que volcamos a la constitución pudieran tener carácter operativo. Esa fue una diferencia. La otra diferencia fue la que tuvo que ver con el intento por parte de algunos partidos de poner en el texto referido al medio ambiente el reconocimiento del origen de la vida desde la concepción, tema no habilitado en la Ley de la Reforma. Lo cual hace que, por ejemplo, el debate sobre el medio ambiente tenga en algunos momentos características verdaderamente sorprendentes para cualquiera que lo mire desde afuera. Pero bueno, fue una mezcla bizarra que, de todas maneras, se la trabajó con respeto y de la mejor forma posible. Obviamente, quienes intentaron esta inclusión expusieron con toda libertad lo que pensaban, tanto en la Comisión, donde ya había rechazado la pertinencia del tema, como en el recinto donde se hizo un nuevo intento para incluirlo. Hubo respuestas de varios de nosotros en un debate, por lo demás, esclarecedor. El tema volvió a aparecer en el tratamiento de los tratados internacionales.

Volviendo a los trabajos de la Comisión. Como dije, los proyectos no tenían demasiadas diferencias en cuanto al principio básico de preservación pero presentaban limitaciones. Por ejemplo, el Convencional Álvaro Alsogaray que formó parte de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías -lo que produjo la sorpresa de muchos de nosotros ya que era un hombre de la economía- resultó que el interés de él estaba vinculado, justamente, con el tema de medio ambiente porque no quería dejar pasar las restricciones que se imponen al tratamiento y el tránsito de los residuos peligrosos, así como la posibilidad de hacer uso del derecho de amparo en este campo. Los demás, como dije, en general querían una mención mucho más somera y limitada de los derechos enumerados.

Hubo 122 proyectos como dije. El consenso mayoritario se hizo trabajando sobre los proyectos que tenían una concepción amplia. Lo primero que se reconoce es el derecho a la defensa de un ambiente sano, que es el principio que se venía sosteniendo desde la primera Conferencia de Naciones Unidas realizada en Estocolmo en 1972, y que se siguió manteniendo siempre a lo largo de las diferentes reuniones de Naciones Unidas, Río '92, etc. Además es de destacar que el ambiente sano reconocido en el artículo incorporado a la Constitución no es una concepción que se extiende solamente a la preservación de los recursos naturales, la calidad del agua que tomamos, del aire que respiramos, de la tierra de la cual sacamos los alimentos, sino que se trata de asegurar un ambiente sano en el sentido muy amplio

que abarca todas las actividades que desarrolla el hombre o donde habita el hombre, es decir, de la vivienda, de los ámbitos de trabajo, de la escuela, de los hospitales. Es una concepción, y en este sentido hubo una enumeración amplia durante el debate, que incluyó a todos los ámbitos en donde se desarrollan actividades no solamente de producción y de hábitat sino de todos los aspectos de la vida humana.

El otro concepto introducido es la noción de desarrollo sustentable: la preservación del ambiente no solo para el hombre actual sino también para las generaciones futuras, es decir, el concepto inter generacional de la protección ambiental. Se establece, además, la responsabilidad de proveer una educación ambiental en todos los niveles educativos, tanto en los ámbitos formales como informales del sistema.

El hombre, por el solo hecho de existir, de circular, de ejercer sus propias actividades es contaminante así como, en diferentes grados, lo son todos los demás seres vivos y todas las actividades que se realizan, en especial las extractivas y las productivas. Siendo así, hay necesidad de producir el menor daño posible y de reparar el daño producido. En ese sentido, en el informe de la Convención en el recinto -que estuvo a cargo mío- se hizo una clara advertencia de que la reparación del daño no posibilitará casi nunca llevar las cosas a su estado ex ante. Por consiguiente se deberá mitigar el daño producido, buscar un equilibrio nuevo que sea saludable, que sea aceptable. En caso de daños donde la reparación sea muy difícil o casi imposible se establece la necesidad de indemnizar, haciendo la aclaración de que no se trata del concepto de pagar para dañar defendido por algunos. La concepción no es esa. La reparación de los daños es muy importante como una medida resarcitoria del daño producido.

Un aspecto importante es el que establece la obligatoriedad para la Nación de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, respetando las jurisdicciones, los derechos y las particularidades de cada una de las provincias para que ellas legislaran sobre una ampliación de esos presupuestos mínimos y, en particular, sobre las condiciones específicas y diferentes de cada una de las regiones. No son los mismos problemas los de la Patagonia que los del Litoral, por ejemplo. En ese sentido, se establece un precedente importante por la existencia de una legislación nacional general y el reconocimiento de las jurisdicciones provinciales, que a su vez tienen que legislar complementariamente.

Un último punto del proyecto se refería al reconocimiento del derecho de amparo, que podía ser ejercido por particulares damnificados, por instituciones representativas de intereses difusos y por la defensoría del pueblo. Este recurso referido al ambiente se introdujo específicamente en el Art. 43 que regula dicho derecho.

En el debate, más allá de algunos desarrollos históricos y los matices que ya mencioné entre las dos concepciones, no hubo diferencias significativas en cuanto al contenido. De hecho, en la comisión, fue aprobado el despacho de la mayoría por 30 convencionales, tres disidentes y cero abstenciones. Incluso los mismos miembros informantes de los despachos de minoría, en todos los casos, dijeron estar de acuerdo con los principios generales, pero señalaban lo que creían que sobraba, que los enunciados tenían que ser más genéricos y que había que dejar que la ley sancionara cada uno de esos aspectos que formaban parte de la norma constitucional haciéndolos de esta manera operativos. Mientras insistían en sus alegatos –aunque a esta altura eran meramente declamatorios- los que querían incluir el tema del comienzo de la vida desde la concepción, que produjeron largas consideraciones sobre este tema en el cual el argumento básico consistió en afirmar que en este nuevo artículo el ambiente está muy bien preservarlo, y que el ambiente debe ser preservado para el hombre, que no es parte del ambiente -ese es el lenguaje utilizado- sino que, por el contrario, es el centro del universo, que si interesa el ambiente es por la vida humana y que la vida humana empieza.... Ese es el desarrollo más o menos genérico que se presentó.

FS – ¿De dónde vino la idea de incluir las leyes de presupuestos mínimos y leyes complementarias, que es una estructura de distribución de competencias bastante novedosa para nuestro derecho?

179

ER – Es novedosa. Resultó del análisis y la discusión que se hizo en el seno de la comisión. Por un lado, la idea de que tenía que haber una legislación nacional, una legislación que fuera común para todo el país. El país necesitaba una protección. Pero como a la vez el ambiente era una facultad de los gobiernos provinciales por el reconocimiento que se hizo en la constitución reformada de que los recursos naturales son del dominio de las provincias, se llegó al acuerdo de que habría una ley que sería de presupuestos mínimos nacional -obligatorios para todo el país- y que luego las provincias podrían dictar sus propias legislaciones. Por otra parte, ya había provincias que tenían legislación al respecto y algunas que habían incluido el tema en sus constituciones provinciales recientemente reformadas.

Leandro García Silva (LGS) – Otro de los puntos donde en los últimos años empieza a haber controversias es en interpretar justamente la posibilidad de la Nación de legislar en materia ambiental y el hecho de que, ya por el final de la constitución en el art. 124, se les da a las provincias el dominio de los recursos naturales. En el seno de los debates, ¿se tuvieron en cuenta estas diferencias?

ER – Si, aunque el trabajo fue completamente aislado en cada comisión. Sin embargo tuvimos conocimiento y en cuenta las demandas que estaban en análisis

para otorgar el dominio de los recursos naturales a las provincias y, como dije antes, el hecho de que muchas de ellas tenían ya una legislación propia y hasta prescripciones específicas en sus constituciones. Eso tenía que armonizarse en la comisión de redacción, que era la última comisión revisora. A la comisión de redacción, en general, se la concibe como una comisión de estilo, es decir de darle una forma que sea armónica, que se usen lenguajes compatibles, etc. Pero, en realidad, el trabajo de la comisión de redacción fue más allá de eso, y en alguna medida le hubiera podido corresponder hacer esa armonización. Pero ello no fue necesario pues no aparecía ninguna contradicción en los textos de ambas disposiciones.

El tema de los recursos naturales crea muchos problemas, sin ninguna duda. Lo vemos, por ejemplo, con el petróleo. Son esas cosas que vienen de manera muy heredada e irreflexiva, diría yo. El país es federal y entonces hace que los representantes de las provincias reclamen los derechos sobre sus recursos naturales y que dejen de lado la dificultad de armonizar políticas de algunos sectores que tendrían que ser considerados nacionalmente. En este sentido me parece que hay que trabajar más sobre el concepto de “dominio originario” de los recursos naturales que sanciona la constitución para determinar sus alcances precisos.

180

LGS – Sobre ese punto, usted afirmó muy enfáticamente que la legislación debía ser nacional, que tenía que haber un marco nacional.

ER – Hay una cuestión que no mencioné todavía, pero que desarrollé en el informe del despacho de mayoría: el fenómeno ambiental no está localizado en un territorio, el fenómeno ambiental es desplazable. Le doy el siguiente ejemplo: el proceso industrial del hemisferio norte con su producción de enormes cantidades de contaminantes afecta la capa de ozono y tenemos el agujero en la Antártida, encima de nuestro territorio. La lluvia ácida que cae en los Balcanes llega de Alemania. Y acá pasa lo mismo, la contaminación se dispersa. Incluso los temas hídricos están totalmente conectados. Una cuenca no se maneja con el límite geográfico-político de una provincia. Por eso la convicción de que tenía que haber una legislación nacional que normara los presupuestos mínimos. Eso se expresó clarísimamente en los debates y se incluyó taxativamente en el texto. Luego viene la complementación por parte de las provincias que tienen que ir más allá de los presupuestos mínimos y tratar sus particularidades. Pero el fenómeno ambiental no está encerrado en fronteras.

FS – Ustedes, cuando pensaban las leyes de presupuestos mínimos, ¿lo pensaban como un código o lo pensaban como las leyes sectoriales que después se hicieron?

ER – No, nosotros allí no discutimos la forma que tenía que adoptarse. Esa era una atribución que tenían los legisladores hacia futuro. En ningún momento tratamos el tema diciendo “tiene que haber un código nacional” o “tiene que haber leyes”. No nos correspondía ir más allá de las atribuciones otorgadas al Congreso.

Yo creo que lo que fue pasando después era más o menos lo que naturalmente podía esperarse que pasara. O sea, una ley general de presupuestos mínimos y luego tratar particularmente una cantidad de temas ambientales que tienen que ver con el agua, las forestas, el suelo, los glaciares.

FS – Yo quería preguntarle por su etapa en la Secretaría de Ambiente. En la vuelta a la democracia, ¿cuál era la idea de qué hacer con los temas ambientales desde el Gobierno Nacional?

ER – La persona que introdujo el tema ambiental en nuestras plataformas políticas partidarias fui yo. Y eso fue ya desde la plataforma del año 1973. Cuando se hizo el esquema ministerial del gobierno del Dr. Alfonsín la que propuso poner ordenamiento ambiental con vivienda fui yo, porque no había nada. Había habido durante la presidencia del Gral. Perón en 1973 una Secretaría de Ambiente, que fue un fenómeno muy episódico. No había una tradición anterior y no hubo continuidad.

181

La cosa no estaba todavía suficientemente madura, quizás, como para plantear una Secretaría de Medio Ambiente independiente -tal vez eso fue un error- pero, en todo caso, lo que yo propuse fue que se introdujera el tema dentro de la Secretaría de Vivienda. Esto llevaba asociada la idea de que se tuviera en cuenta el aspecto ambiental en todas las intervenciones urbanas resultantes de la realización de conjuntos de viviendas y sus servicios sociales y de infraestructura. Pero esto era sólo un aspecto del problema y se creó una Subsecretaría de Medio Ambiente. Los primeros responsables de la misma se ocuparon, de preferencia, de seguir los avances del tratamiento del tema a nivel internacional, establecer los contactos con las agencias especializadas de Naciones Unidas y la adhesión a los convenios internacionales. En lo nacional se procesó información creando vínculos con otras reparticiones gubernamentales concernidas. Al hacerme cargo de la Secretaría no existía una elaboración satisfactoria para un proyecto de ley nacional ni tampoco lo tenían las entonces escasas organizaciones no gubernamentales que se ocupaban del tema, la más importante de las cuales fue consultada al respecto e invitada a hacer sus aportes

posibles. La limitación del tiempo de mi función por la entrega del gobierno a nuestros sucesores en 1989, no permitió completar este proceso.

FS – ¿Cómo llegó en 1973 a introducir el tema ambiental en la plataforma del radicalismo?

ER – Yo soy arquitecta de formación y estuve tres años y medio en Francia, en la Universidad de París, estudiando planificación, urbanismo, etc., por lo que yo venía con todo ese bagaje. Y el tema ambiental era un tema que ya estaba instalado allá. Cuando yo volví de Francia estuve trabajando en el Conurbano Bonaerense con varios grupos que estaban preocupados por el tema de planificación urbana en general y el componente ambiental aparecía más o menos frecuentemente. De modo que era algo con lo que yo venía conscientemente preocupada a partir de esas experiencias y de esa formación.

LGS – ¿Qué influencia tuvo Río '92 en la agenda nacional?

En 1992 todo el mundo ya tenía interiorizado el tema del ambiente. El Informe Brundtland sobre “Nuestro Futuro Común” circulaba ya hacía un tiempo y estuvo en la base de la convocatoria de Naciones Unidas.

182

La Fundación Roulet, ya en el año 1991, organizó en Bariloche una conferencia preparatoria para Río, en donde participó una cantidad de gente muy importante trabajando numerosos aspectos ambientales en el ámbito particular del desarrollo de América Latina, con especial énfasis en el análisis de la situación ambiental de nuestro país. Se editó un documento “Latinoamérica, medio ambiente y desarrollo” que recoge los documentos y las deliberaciones del encuentro. Desde nuestro instituto estábamos muy involucrados con la Conferencia de Río, a la que asistieron varios delegados.

La Conferencia de Río de Janeiro constituyó un hito importante en la consideración del tema ambiental que se asoció al nuevo concepto de desarrollo sustentable. Su influencia ha sido innegable en el tratamiento de la preservación del ambiente en nuestro país desde el doble punto de vista conceptual y legislativo. Este enfoque forma parte de la agenda internacional que sigue avanzando a través de los tratados de Kioto y sus sucesores, aunque en la realidad esos progresos están por detrás de los propósitos enunciados y de los compromisos alcanzados.

FS – ¿Cómo se incluyó el concepto de desarrollo humano en la Constitución?

ER – Fue una expresión que surgió con la intención de incluir un concepto más concreto de la preservación ambiental que no solamente tenía que ver con los recursos

naturales y la producción, que es la noción dominante de desarrollo sustentable, sino con todas las condiciones y necesidades del ser humano. Tuvo la intención de reforzar el aspecto social y humano de la relación del hombre con el ambiente.

LGS – Sobre la idea de un ambiente “sano” hoy se debaten dos aspectos. Uno relacionado con la salud, la sanidad del agua, del aire, que sean sanos los ambientes construidos para el ser humano; y por otro, como un ambiente sano en sí mismo, es decir, un ambiente que mantenga las condiciones tales como para permitirle su desarrollo equilibrado y recuperarse de los shocks que pudiera recibir. Esta idea no aparece tan clara en los discursos...

ER – Pero si se la busca un poco yo creo que se la encuentra. Porque se habla del paisaje natural, del equilibrio de la naturaleza, del patrimonio cultural e incluso de la restitución del paisaje. De modo que la noción está implícita y se especifican de manera más detallada las intervenciones del hombre sobre el medio y las actividades humanas en general alertando sobre los riesgos que implican.

FS – También hay una discusión sobre si se trata de un derecho individual o un derecho colectivo.

183

ER – Es un derecho colectivo pero también individual. En el Art. 43 que permite interponer la acción de amparo pueden hacerlo el particular damnificado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a estos fines. Es un derecho difuso que puede ser defendido por todo interesado en la preservación del medio. De hecho, ha habido una cantidad de acciones judiciales que se han presentado desde ese lugar y que han sido admitidas sin ninguna reserva.

LGS – Hoy, con veinte años de distancia, se ve un punto de inflexión muy grande en el desarrollo de la posibilidad de proteger los derechos ambientales, obviamente a partir de su reconocimiento en la Constitución. Sin embargo, llevó muchos años lograr la sanción de las leyes de presupuestos mínimos –8 años para que se dictara la primera– y aún así hoy todavía falta reglamentarlas. Cuando uno lo mira con esta distancia, parecería que el artículo estuvo adelantado a su tiempo, a pesar de que existía un fuerte consenso dentro de la convención.

ER – Yo creo que es muy operativo el artículo. Yo no recuerdo cuál fue el caso, pero uno de los municipios de Entre Ríos tuvo un juicio muy poco después de que se sancionara la Constitución. La argumentación estuvo basada en mi alegato en la Constituyente. Se utilizó mucho el debate constitucional en el tratamiento jurídico de varios problemas sometidos a la justicia.

Sin embargo, coincido en que la legislación se ha producido lentamente y con tropiezos. Basta señalar el veto presidencial a la ley de preservación de los glaciares y zonas periglaciares, que debió ser retomada por el Congreso para lograr su sanción con las mayorías necesarias. También es cierta la falta de reglamentación así como la creación o funcionamiento de los organismos de relevamiento, evaluación y control de diversos aspectos involucrados.

LGS – Es cierto que la justicia muy rápidamente tomó esos argumentos. Sin embargo, la práctica de los gobiernos en los tres niveles –nacional, provincial y municipal–, todavía hoy tiene una resistencia muy fuerte a legislar y actuar conforme a esos principios. La pregunta es si ustedes anticipaban la posibilidad de que efectivamente esto empezara a permear la actividad del Estado.

ER – Ese fue el eje de la discusión que teníamos con los “minimalistas”, por llamarlos de alguna manera, y la posición que teníamos nosotros, más amplia, de diseñar un instrumento que tuviera un grado de operatividad mínimo, enumerando ciertos principios que contienen derechos y obligaciones. A partir de esa enumeración y de los fundamentos desarrollados en el informe de mayoría y en el propio debate se crearon las bases para un importante desarrollo legislativo, como la Ley de Presupuestos Mínimos y otras particularizadas, así como para la ya importante jurisprudencia desarrollada a la fecha.