

# LA AGENDA AMBIENTAL EN EL NUEVO GOBIERNO

**Andrés Nápoli,**  
*Director Ejecutivo de FARN*<sup>1</sup>

La presentación de una nueva edición del Informe Anual de FARN es una oportunidad que aprovechamos para realizar un balance de los aspectos que consideramos más destacados en materia ambiental y de aquellos que directa o indirectamente inciden sobre la misma.

Durante el 2015 se produjeron hechos muy relevantes en el plano internacional. Nos referimos muy particularmente a la publicación de la Encíclica *Laudato Si*, impulsada por el Papa Francisco y la firma del acuerdo sobre cambio climático de París, temas que se analizan a través del invalorable aporte efectuado por diversos autores en el presente informe.

De igual forma, a nivel nacional, el año que inicia y ciertamente gran parte del año 2015 quedó ciertamente marcado por el proceso electoral y la asunción de un nuevo gobierno. Esto, además, significó la finalización de un ciclo político que gobernó la Argentina por más de una década y que directa o indirectamente inciden en la conformación de la nueva agenda ambiental.

El recambio de gobierno despertó una gran expectativa por parte de la ciudadanía, así quedó evidenciado en varias de encuestas de opinión que se publicaron pocos días después de finalizado el comicio en donde más de la mitad de los entrevistados dijo estar “esperanzado” respecto de lo que ocurra en el país en los próximos cuatro años, pero con un alto grado de incertidumbre respecto a las políticas y cambios que deban implementarse en torno a temas que hacen a la agenda económico y social.

Tal como sucedió a lo largo de toda la campaña electoral, los temas ambientales no aparecieron dentro de aquellos que el público reclama como prioritarios. Sin embargo, los mismos surgen claramente asociados a los principales temas del quehacer económico y social, entre ellos: la cuestión energética, el

---

<sup>1</sup> El autor agradece la colaboración prestada por Pía Marchegiani, María Marta Di Paola, Daniel Ryan, Enrique Maurtua Konstantinidis y María Emilia Garro Vidal en la revisión del presente artículo.

control de la explotación minera, la consolidación del modelo extractivo, la contaminación de las principales cuencas urbanas, entre otros.

Sin embargo, Argentina continúa experimentando un elevado nivel de conflictividad socio-ambiental, donde como afirma Gabriela Merlinsky *"la resistencia a la minería a cielo abierto, ... la oposición a nuevas instalaciones de rellenos sanitarios en la metrópolis de Buenos Aires, las demandas de los vecinos afectados por la contaminación con agroquímicos (los "pueblos fumigados") son la cara más visible de otras tantas manifestaciones que expresan una creciente conflictividad en relación al acceso, la disponibilidad, la apropiación, la distribución y la gestión de los recursos naturales*<sup>2</sup>."

Una de las primeras medidas en materia ambiental adoptadas por el gobierno del presidente Macri fue la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS), cargo que recayó en el Rabino Sergio Bergman, quien no contaba con antecedentes en la temática pero sí con un muy fuerte predicamento dentro del espacio político ganador en las elecciones y quien conformó su equipo ministerial con profesionales de reconocida trayectoria.

La creación de este ministerio es un paso significativo desde el punto de vista institucional que coloca a la Argentina en igual situación a lo que sucede en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, que ya cuentan desde hace tiempo con organismos ambientales de máximo rango ministerial. Es asimismo, una medida que ha sido largamente reclamada por el movimiento ambiental, en tanto permite situar a la temática ambiental, desde el punto de vista institucional, en un pie de igualdad con otras áreas de gobierno como minería, agricultura, economía, infraestructura, industria que son claves en la definición de políticas que hacen a la sustentabilidad, el ambiente y la calidad de vida de la población.

Sin embargo, la reforma institucional ambiental no puede ser tomada como un fin en sí mismo. La creación del ministerio recién podrá cobrar un real significado en la medida en que las acciones que se impulsen y desarrollen desde el flamante organismo logren fortalecer la agenda ambiental, hasta transformarla en una protagonista activa de los temas que preocupan de gran manera a la ciudadanía y que se han visto largamente postergados. Nos referimos especialmente al abordaje de temas tales como: el cumplimiento de la Ley de Glaciares, el control del impacto de la actividad minera, la regulación de la explotación de los hidrocarburos no convencionales, el fortalecimiento

---

<sup>2</sup> Merlinsky, Gabriela. *"Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública. Cartografías del conflicto ambiental en Argentina"*, Gabriela Merlinsky (compiladora). CLACSO - Fundación CICCUS, 2013.

de la implementación de la ley de bosques nativos, el saneamiento de las cuencas urbanas en particular la del Matanza–Riachuelo, el control del impacto ambiental de los agroquímicos, el ordenamiento ambiental del territorio y la efectiva implementación de los mecanismos de gestión ambiental previsto en la Ley N° 25675 por solo mencionar algunos ejemplos.

De conformidad con el sistema federal de gobierno (en donde las provincias poseen el dominio originario de los recursos naturales), muchas de las acciones y decisiones que involucran la temática ambiental no recaen exclusivamente dentro de las competencias que hacen al nuevo Ministerio. Sin embargo, el mismo cuenta con atribuciones que le son propias y las que surgen de su calidad de autoridad de aplicación en un conjunto de normas, entre ellas las que reglan los presupuestos mínimos de protección ambiental que surgen del artículo 41 de la Constitución Nacional (CN), y en donde deberá por lo pronto promover la coordinación interjurisdiccional, la articulación con otras áreas de gobierno, impulsar una profusa agenda legislativa de temas que se encuentran pendientes de regulación desde hace ya muchos años, al tiempo que deberá abordar el tratamiento de los múltiples conflictos socio–ambientales y atender las demandas de la población afectada que aún esperan respuesta.

Por ello, el nuevo Ministerio, más allá de los límites estrictos que imponen sus competencias, deberá articular e incidir en un proceso de construcción de una agenda ambiental con el involucramiento de todos los sectores interesados, para garantizar que los criterios ambientales no queden reducidos al cumplimiento de meros formalismos, sino que puedan ser incorporados en los procesos de toma de decisiones, principalmente de las políticas que hacen al desarrollo.

## **1. Una gestión con mensajes contradictorios**

---

En los primeros meses de esta nueva administración, se pueden identificar una serie de acciones y medidas que en algunos casos son muy auspiciosas pero que en otros, generan mensajes contradictorios sobre la relevancia que tiene la protección del ambiente en la agenda gobierno.

En su debut, el nuevo ministerio generó un clima de dialogo y apertura a brindar información, en donde muchas de las organizaciones no gubernamentales

mentales y sectores interesados en la temática ambiental pudieron acercarse a comentarios y propuestas para la gestión recientemente iniciada<sup>3</sup>.

Uno de los primeros conflictos que tuvo que enfrentar el nuevo Ministerio fue precisamente las consecuencias de la contaminación producida por el derrame de 1.072,6 m<sup>3</sup> de solución cianurada provenientes de la Mina Veladero, que afectó el Río Jáchal en 2015 (mantenido inicialmente en silencio por parte de la empresa Barrick Gold y su accionar consentido por el anterior gobierno de la Provincia de San Juan). En este punto el Ministro viajó a la provincia de San Juan para reunirse con los vecinos de Jáchal y participar de su asamblea. Les brindó apoyo y manifestó que promovería la adopción de un seguro ambiental de 90 millones de pesos por el impacto ambiental negativo que produjo el derrame de cianuro<sup>4</sup>. De igual forma, y en lo que constituye un dato relevante, el Ministro manifestó al gobernador de San Juan, Sergio Uñac que “debía prepararse para un posible escenario de cierre de la mina<sup>5</sup>.”

Tanto el diálogo abierto del Ministro con los assembleístas, y el sentido de sus declaraciones ante el gobernador de la principal provincia minera del país, cuyas autoridades son las que más se han opuesto a la sanción y luego vigencia de la Ley de Glaciares, constituyen hechos novedosos que reconfiguran las relaciones vigentes entre la Nación, la Provincia y el sector minero, y que marcan la entrada en escena de la autoridad ambiental nacional la que, vale recordarlo, nunca tuvo presencia relevante en el contralor de la actividad desde que se iniciaron los proyectos megamineros en el país.

Sin embargo, ello contrasta de manera notable con algunas de las medidas adoptadas por el gobierno del Presidente Mauricio Macri, que van en una dirección diametralmente opuestas a las anteriormente señaladas. Tal es el caso de la eliminación del 5% de las retenciones a las exportaciones de productos proveniente de la minería metalífera y no metalífera, cuyas consecuencias repercuten de manera directa e indirecta sobre las políticas ambientales.

Es dable recordar aquí que el sector minero cuenta con un régimen tributario especial reglado por la Ley N° 24196, que cuenta con un conjunto de beneficios impositivos, entre los que se encuentran estabilidad fiscal por 30 años, un máximo de 3% al pago de regalías, exención de derechos a la importación

<sup>3</sup> FARN junto con Greenpeace elaboraron un documento que fue recibido por el propio Ministro, quien además promovió un diálogo abierto con otros funcionarios de su equipo para analizar las mencionadas propuestas. FARN – Greenpeace. 10 medidas para 100 días de gobierno. Enero 2016. <http://farn.org.ar/archives/20336>

<sup>4</sup> <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=noticias&idarticulo=14597&idseccion=12>

<sup>5</sup> <http://www.perfil.com/politica/Evaluan-un-posible-cierre-de-la-mina-Veladero-de-Barrick-Gold-20160404-0032.html>

y de impuestos sobre los activos, deducción de los gastos de exploración y factibilidad, amortización acelerada de inversión en infraestructura y equipamiento<sup>6</sup>. Esta medida se suma además a la quita de retenciones de los derechos de explotación a los productos del sector agropecuario (exceptuando el complejo sojero que mantiene una tasa del 30% con una promesa de reducción escalonada), decisión que además impacta de manera directa en el Fondo para la protección de los bosques nativos creado mediante Ley N° 26331, que se conforman con el 2% de la recaudación de las retenciones.

Por otra parte, no hay que perder de vista que el premio otorgado por el gobierno nacional a la actividad minera y a las empresas del sector, no solo se produce en un contexto de crisis fiscal sino también ante la falta de cumplimiento de la Ley de Glaciares N° 26639, que desde su sanción hace ya seis años ha encontrado obstáculos sistemáticos que impiden su correcta aplicación.

Debemos tener presente que aún no se ha dado cumplimiento a la elaboración del Inventario Nacional de Glaciares, que permite individualizar todos los glaciares y ambiente periglacial del territorio nacional para protegerlos como las principales reservas hídricas de nuestro país que dan base a nuestra actividad económica, desarrollo integral; y vida y que han sido los fuertes intereses vinculados a la explotación minera los que han generado distintas trabas en el avance de la confección de este inventario, en especial en provincias con mayor actividad minera.

## II. El saneamiento del Matanza–Riachuelo

---

El saneamiento de la cuenca Matanza–Riachuelo (CMR) constituye uno de los temas de mayor trascendencia en términos de la agenda ambiental y que ha movilizado una gran cantidad de recursos en los últimos años.

La llegada del nuevo gobierno generó expectativas por cuanto las tres jurisdicciones que integran la autoridad de la cuenca (ACUMAR), corresponden a un mismo signo político, lo cual alentó, *prima facie*, la posibilidad de construir acuerdos más urgentes y efectivos que imprimieran al organismo una dinámi-

---

<sup>6</sup> Otros beneficios son el reintegro de IVA (Ley N° 25429), exención del impuesto a los créditos y débitos en cuentas corrientes (Decreto PEN N° 380/2001) y durante los primeros 5 años de concesión se exime a las empresas de cualquier gravamen o impuesto, nacional, provincial o municipal, que no sean el canon de ley, la retribución de servicios o los sellados de normales de ley (artículo 214 del Código de Minería).

ca de gestión diferente, que le permitiera romper el amesetamiento en que se encuentra desde hace un tiempo prolongado, tal como fuera denunciado por el Cuerpo Colegiado en julio de 2015<sup>7</sup>.

La ACUMAR atravesó inicialmente una crisis en su conformación lo cual generó la renuncia del Ing. Amilcar López nombrado al frente del organismo, quedando dicho cargo actualmente en manos del propio Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable, quien ostenta actualmente la doble figura de Presidente de ACUMAR y de su órgano ejecutivo.

Este hecho, que bien puede resultar anecdótico, permite ilustrar el grado de dificultad que existe para poder llevar adelante acciones coordinadas entre diferentes jurisdicciones, aun cuando las mismas provengan de un mismo espacio o color político. Este tipo de acciones que resulta trascendente en materia de acción ambiental, principalmente para un país que cuenta con un sistema federal de gobierno y en donde los recursos naturales se encuentran en poder de las provincias, ha sido uno de los factores que en definitiva han impedido la construcción de una agenda ambiental colaborativa entre Nación y provincias.

Más allá de las disputas, la población de la cuenca Matanza-Riachuelo continúa reclamando la implementación de acciones urgentes que se orienten a dar cumplimiento al mandato judicial que ordenó, valga recordarlo hace ya casi ocho años, llevar adelante el saneamiento integral de la cuenca bajo el cumplimiento de tres objetivos: a) mejorar la calidad de vida de la población, b) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos) y c) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

En este sentido y tal como lo demandara el Cuerpo Colegiado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>8</sup> en julio de 2015, resulta necesario e impostergable que la ACUMAR inicie de manera urgente una serie de acciones, entre las que se destacan:

- ▶ Reformulación del Plan Integral de Saneamiento (PISA), ordenado por la Justicia, el que deberá desarrollarse bajo un estricto perfil técnico y con consulta y participación ciudadana;
- ▶ Establecimiento de un nuevo sistema de control de vertidos de líquidos industriales, para lo cual se debe modificar de manera urgente

<sup>7</sup> Informe especial del Cuerpo Colegiado, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. <http://farn.org.ar/archives/18475>.

<sup>8</sup> Informe especial Cuerpo Colegiado. Op cit.

y prioritaria las Resoluciones ACUMAR 1/2007, 3/2009 y 366/2010, de conformidad con los fundamentos expuestos en el documento del Cuerpo Colegiado a 7 años del fallo Mendoza;

- ▶ Generación de un sistema unificado para la habilitación de industrias en el ámbito de la CMR, principalmente aquellas con más alto índice de complejidad ambiental y las situadas en zonas de riesgo;
- ▶ Puesta en marcha de una auditoría integral sobre la gestión y el cumplimiento de los Planes de Reversión Industrial (PRI) presentados por las empresas a fin de conocer el estado actual de los mismos;
- ▶ Establecimiento de un plan para la erradicación de basurales ilegales de la cuenca, estableciendo las responsabilidades que corresponden a cada uno de los municipios en los cuales se encuentran situados, como así también, la remediación de los pasivos ambientales existentes;
- ▶ Desarrollo de un plan integral para la gestión de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) en el ámbito de la CMR, que contenga acciones específicas para las etapas de generación, disposición inicial, recolección domiciliar y diferenciada, transporte y disposición final de residuos, y en donde se tome especialmente en cuenta las recomendaciones efectuadas por el Cuerpo Colegiado;
- ▶ Elaboración de un estudio integral de riesgo para el Polo Petroquímico de Dock Sud que prevea su relocalización;
- ▶ Implementación de un plan de ordenamiento ambiental del territorio que defina los usos y el destino que tendrá la cuenca;
- ▶ Consolidación de las acciones de relocalización de familias que habitan la sirga del Riachuelo, el cual se encuentra fuertemente retrasado, e identificar los barrios en riesgo ambiental a ser objeto de soluciones habitacionales.

### III. La cuestión energética

---

El sector energético tampoco escapó a la lógica dualidad de medidas que involucró otras áreas de gobierno.

Por una parte, el flamante Ministerio de Energía y Minería de la Nación (MEyM), dispuso en su organigrama de un espacio institucional importante

para los temas que hacen a la agenda de la sustentabilidad energética. En este sentido, en el área de Planificación se destaca la creación de las Subsecretarías de Escenarios y Evaluación de Proyectos y la de Ahorro y Eficiencia Energética, mientras que en el área de Energía Eléctrica se dispuso la creación de la Subsecretaría de Energías Renovables.

Aun cuando queda claro que la conformación de un espacio institucional no define "per se" las políticas y acciones que en definitiva lograrán implementarse, dado que ello responde a un conjunto de variables que claramente trascienden a la esfera propiamente estatal. Pero implica sí una clara señal de la dirección que se pretende imprimir a la gestión en donde, prima facie, se busca priorizar el desarrollo de acciones de planificación energética, mediante la generación de escenarios energéticos, experiencias que viene desarrollando Chile desde hace algunos años y cuya implementación fue promovida por una serie de actores no gubernamentales y de sectores académicos<sup>9</sup>. Esta es una experiencia que el Estado nacional busca potenciar como herramienta estratégica de planificación energética.

De igual forma, se visualiza una fuerte apuesta a promover el desarrollo de las energías renovables, para lo cual además de la creación de una subsecretaría específica, se dio rápida aprobación a la nueva reglamentación de la Ley N° 27191 de Energías Renovables, que fuera sancionada a finales del 2015. Dicha norma establece como objetivo, lograr una contribución de las fuentes de energía renovables hasta alcanzar el 8% del consumo de energía eléctrica nacional en un muy corto lapso de tiempo el 2017 y cuenta con instrumentos e incentivos destinados a promover la utilización de este tipo de energía para el cumplimiento de la meta prevista.

Sin embargo, la grave crisis por la que atraviesa el sector energético, llevo al gobierno de manera muy temprana a adoptar una serie de medidas, algunas de las cuales generaron un gran impacto en los ingresos de la población, como sucedió con el incremento extraordinario de las tarifas eléctricas, mientras que otras se encuentran reñidas con la agenda de sustentabilidad energética que las nuevas instituciones creadas por el propio estado buscan promover. Nos referimos puntualmente al mantenimiento del subsidio al precio del petróleo crudo que reciben las compañías petroleras que operan en el país, y que les permite vender el petróleo crudo en el mercado interno a un precio mucho más elevado que el del mercado internacional.

---

<sup>9</sup> Plataforma Escenarios Energéticos 2035. Resumen y conclusiones para un futuro energético sustentable. CEARE. ITBA. FARN. AVINA. 2016. [http://www.escenariosenergeticos.org/fotos/downloads/2015/08/EEA-2035\\_digital.pdf](http://www.escenariosenergeticos.org/fotos/downloads/2015/08/EEA-2035_digital.pdf)



Tales subsidios fueron implementados por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, mediante las Resoluciones N° 14/2015 y 33/2015, por el cual se dispuso una compensación económica a todas las compañías que extraen o exporten crudo en la Argentina, que les garantizaba un precio interno sostenido del barril del petróleo, superior a la cotización internacional<sup>10</sup>.

Esta decisión del gobierno nacional va a contramano de la quita de subsidios y aumentos de las tarifas del sector eléctrico y las que se anuncian para el gas, que afectarán de manera directa a la mayor parte de los hogares argentinos.

De igual forma, y más allá de las razones que según el gobierno justifican la aplicación de los subsidios al sector petrolero (mantenimiento de empleos y producción de petróleo), dicha decisión no hace más que reforzar la vigencia de una matriz energética fuertemente concentrada en torno a los derivados de los hidrocarburos, impidiendo el crecimiento por vía de precios de fuentes de energías renovables, al mismo tiempo que afectan de manera directa otros compromisos en materia de cambio climático a los que el país ha adherido y en donde resulta imperioso promover políticas y decisiones que tiendan a disminuir las fuentes de generación de gases que producen efecto invernadero.

En este contexto también se enmarca la disputa por el acceso a la información contenida en el contrato secreto suscripto entre la empresa YPF SA y Chevron, para el desarrollo de la explotación de hidrocarburos no convencionales en el yacimiento de Vaca Muerta en la provincia de Neuquén. Recordemos que en dicho caso, el ex Senador Giustiniani (Partido Socialista de Santa Fe) promovió una acción judicial y obtuvo un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se encuentra firme y que le ordena a la empresa YPF SA la entrega y publicación del mencionado contrato<sup>11</sup>.

Sin embargo, la orden impartida por el máximo tribunal no ha podido ser cumplimentada hasta el presente, dado que la empresa entregó a la justicia una copia del contrato pero testada en aquellas cláusulas que considera confidenciales y/o sensibles, arrojándose con ello funciones que solo corresponden a la justicia.

Dicha situación fue avalada además por la Oficina Anticorrupción, quien en respuesta a un pedido de informes realizado por FARN, en donde se le solicitaba conocer su posición en relación a la negativa de la empresa a dar a publicidad el mencionado contrato, expresó que la empresa había fundamen-

---

<sup>10</sup> El ministro de Energía anunció que el precio del petróleo crudo, dependiendo de su calidad, se pagará en Argentina entre u\$s 67,50 y u\$s 54,90, cuando el precio promedio actual en el mercado internacional oscila entre u\$s 38/40.

<sup>11</sup> Giustiniani, Ruben. Ver artículo sobre la materia en este Informe Anual FARN 2016.

tado razonablemente el alcance de las excepciones invocadas para no dar a publicidad el mencionado contrato.

La resolución del presente caso resulta importante por cuanto permitirá conocer el grado de vigencia efectiva de un derecho básico y fundamental para la protección del ambiente como es el de acceder a información pública, el compromiso de las autoridades de garantizar el acceso al mismo, aun cuando se trate de información sensible y el de hacer cumplir los mandatos de la justicia, aspectos que resultan centrales para garantizar la construcción de una agenda de sostenibilidad.

## **IV. Construir una agenda de sustentabilidad con lugar para lo urgente y lo importante**

Como puede observarse, en relación con la agenda ambiental en el actual gobierno conviven dos tendencias bien diferenciadas. Por un lado, las que han llevado a la creación de nuevos espacios institucionales tales como el Ministerio de Ambiente u organismos específicos dentro del Ministerio de Energía y Minería, que promueven la construcción de escenarios de planificación energética en la búsqueda de una matriz energética más diversificada y menos dependiente de los combustibles fósiles.

Sin embargo, el mismo gobierno ha ido adoptando otro grupo de medidas tales como la eliminación de los derechos de exportación a los productos mineros y agropecuarios o el sostenimiento de los precios de producción del petróleo por encima de valores internacionales, que privilegian el mantenimiento del statu quo, y que socavan la construcción de una agenda de sostenibilidad.

En este sentido, la agenda ambiental aparece una vez más escindida de aquellas que gobiernan los aspectos sociales y económicos. Es primordial entonces que en momentos en que existen dificultades económicas, las decisiones que hacen al desarrollo no se vacíen del contenido ambiental, ni se generen retrocesos en los estándares de protección de derechos ya reconocidos.

La construcción de esta agenda, como todos los temas que hacen al ambiente, demanda una mirada de largo plazo en las distintas etapas de planificación. Para ello es clave contar con instituciones fortalecidas, que trasciendan las demandas de la coyuntura y en las cuales la urgencia del corto plazo no

termine imponiendo el rumbo definitivo de las políticas. Esto, además, es particularmente importante en el actual contexto, en el cual Argentina se encamina a la búsqueda de inversiones extranjeras; proceso que deberá contar con las máximas precauciones y salvaguardas en materia ambiental, y teniendo particularmente en cuenta los impactos concretos que puedan darse sobre territorios, en donde se deberán tomar medidas activas para involucrar a los actores y comunidades locales y en particular, a los sectores sociales desventajados como es el caso de los pueblos originarios, acatando su derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado.

En este sentido, en nuestro país, hay un enorme potencial de sinergias y complementariedad entre las políticas de protección ambiental y las agendas de lucha contra la pobreza y mejora de calidad de vida de los sectores sociales más vulnerables, como así también, con las estrategias y políticas de competitividad. Nos encontramos ante una buena oportunidad para que el Estado retome la iniciativa e inicie un proceso de construcción de una agenda ambiental dialogada, informada y participativa, que atienda las necesidades del presente, incorporando una mirada de largo plazo que permita la integración de los aspectos ambientales a todas las decisiones que hacen al desarrollo.