



Buenos Aires, 4 de mayo de 2018

Secretaría de Ambiente y Cambio Climático
Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos
Sr. Secretario Javier Britch
S / D

Me dirijo a Ud. a fin de hacerle llegar formalmente aportes de la **Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)** con motivo de la celebración de la audiencia pública del día 11 de mayo a las 9hs en Santa María de Punilla, sobre la Autovía de Montaña en Punilla. Se adjunta acta de designación y poder.

Sin más y quedando a su entera disposición, lo saluda atentamente.

Ana Di Pangraccio
Directora Ejecutiva Adjunta
Fundación Ambiente y Recursos Naturales

APORTES – FARN

Audiencia pública - 11 de mayo de 2018

Ante el posible desarrollo de una Autovía de Montaña en Punilla, Córdoba (en adelante Autovía o Autovía de Punilla), nos dirigimos a Usted por la presente para acercar una serie de consideraciones y señalar diversos puntos de esta iniciativa vial que nos preocupan.

➤ INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL

Desde la reforma constitucional de 1994, Argentina le otorgó reconocimiento al derecho a un ambiente sano, e impuso el correlativo deber de preservarlo. El ambiente debe ser *“sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las futuras generaciones”* (artículo 41). Asimismo, la Constitución Nacional organiza los criterios de distribución de competencias ambientales en el sistema federal argentino¹.

Posteriormente, a través de la sanción de distintas leyes de protección ambiental se garantizó la defensa de diversos aspectos que hacen a la efectividad de este derecho. Dentro de ellas, se destaca la Ley General del Ambiente (Ley 25.6752), que reúne las características principales de la política ambiental y establece los objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental, de aplicación en todo el territorio nacional³.

El andamiaje institucional básico de la cuestión ambiental en el orden jurídico de nuestro país, cimentado sobre dicha norma, contempla la distribución de competencias en el sistema federal para que las autoridades legislativas de las provincias y administrativas de distintos niveles de gobierno puedan ejercer las distintas funciones de la implementación de normativa y ejercicio del poder de policía ambiental⁴.

Prevé la utilización de principios de política ambiental para la aplicación de toda normativa. Entre ellos se destacan los principios de prevención y el de precaución⁵ que buscan actuar anticipadamente sobre los posibles impactos ambientales para prevenirlos o mitigarlos.

A su vez, esta misma norma establece los instrumentos de la política ambiental entre los que se encuentran herramientas como el ordenamiento ambiental del territorio (OAT) y la evaluación de impacto ambiental (EIA) que permiten la gestión y planificación de las actividades antrópicas en el territorio de modo amplio, participativo y consensuado en aras a lograr una gestión racional y evitar la conflictividad social que se genera al querer imponer unilateralmente el modelo de desarrollo.

¹María Eugenia Di Paola y Daniel Sabsay “Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina”, realizado por para la publicación de Rubinzal – Culzoni sobre derecho de daños coordinada por el Mosset Iturraspe, noviembre de 2008

² Boletín Oficial: 28/11/2002

³ Di Paola y Sabsay, ob. citada.

⁴ Di Paola y Sabsay, ob. citada.

⁵*“Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. Principio precautorio: 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.”* (Artículo 4, Ley General del Ambiente).

Es importante que ante la ejecución de una obra vial como la de referencia se respete en Córdoba todo el andamiaje legal-institucional ambiental mencionado ya que a través de ellos es que se podrá lograr una gestión sustentable y adecuada del ambiente, previniendo la producción de daños ambientales.

➤ DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

El derecho de acceso a la información pública, vital para la vigencia de una gestión adecuada del ambiente, debe ser garantizado en todo momento especialmente respecto de cualquier actividad u obra susceptible de degradarlo. Las decisiones que suponga el desarrollo de una Autovía en Punilla deben asegurar la vigencia de este derecho.

El derecho de acceder a la información pública ambiental es definido como la *“prerrogativa que tiene toda persona de solicitar y obtener, en tiempo y forma adecuado, información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado”*⁶.

Este derecho resulta fundamental para la participación ciudadana y el ejercicio de otros derechos, ya que quien esté desinformado o deficientemente informado difícilmente podrá participar en igualdad de condiciones en los procesos de toma de decisiones u obtener elementos de importancia para defender adecuadamente sus derechos o acceder a la justicia.

El necesario vínculo entre derecho de acceso a la información pública ambiental, participación ciudadana en la gestión del ambiente y acceso a la justicia, fue establecido en el texto del Principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en el año 1992 en Río de Janeiro, principal antecedente de la normativa nacional que en febrero pasado logró concretarse en un instrumento regional llamado “Acuerdo Escazú”⁷ el cual se abrirá a la firma en septiembre de este año.

A su vez, cabe señalar que, a nivel general, el derecho de acceso a la información pública, no se encuentra expresamente reconocido en la Constitución Nacional. Son los Tratados Internacionales de Derechos Humanos⁸ mencionados en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional y la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁹ los que lo incorporan e insisten en su ejercicio.

En cambio, en materia ambiental tanto la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental¹⁰ (de modo específico) como la Ley General del Ambiente (de modo general) son las dos leyes de presupuestos mínimos¹¹ que regulan la materia y que deben ser cumplidas en todo

6 Nápoli, A, Vezzulla J.M. y Perpiñal D (2006) *“Acceso a la información y Participación Pública en materia Ambiental; Actualidad del Principio 10 en la Argentina”*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires. Link: http://issuu.com/fundacion.farn/docs/2007_acceso_a_la_informacion_publica/1

7 Para más información sobre el proceso regional en relación al Principio 10 ver: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la>

8 Entre ellos, la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (Art. 19), la “Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Art.13.1) y el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (Art.19.2).

9 Corte Suprema de Justicia de la Nación. *“Asociación Derechos Civiles c/ EN –PAMI (Decreto 1172/03 s/amparo Ley N° 16.986) Sentencia del 4 de diciembre de 2012 (A.917 XLVI) y C.S.J.N. “CIPPEC e/ EN MO Desarrollo Social - dto.1172/03 s/ amparo ley 16.986” Sentencia del 26 de marzo de 2014 (C.830 XLVI).*

¹⁰ Boletín Oficial: 6/1/2004.

¹¹ Los presupuestos mínimos constituyen un mínimo legal y uniforme para todo el territorio nacional que es fijado por la Nación. Las provincias podrán establecer normas por encima de este mínimo, pero no por debajo de esta estándar de protección básico. La definición se encuentra en el artículo 6 de la Ley General

el territorio nacional. Adicionalmente, en septiembre de 2016 se sancionó la Ley 27.275 de acceso a la información pública.

Es un mecanismo primordial para incrementar la transparencia en los actos de gobierno. Para mantener una democracia sana es necesario contar con un apropiado régimen jurídico de acceso a la información que permita a las personas tener un rol activo en el gobierno. En el marco de una democracia participativa el detentar la información apropiada constituye un requisito *sine qua non* para poder intervenir en la marcha del gobierno desde la sociedad¹².

En razón de su importancia para la gestión sustentable del ambiente, es que se considera de vital importancia que se respete y se garantice la efectividad de este derecho, en cada una de las etapas que hacen al proceso de toma de decisión desde su inicio. Para ello se requiere un Estado que pueda brindar información pública de modo activo, más allá de que lo haga cuando le es solicitada.

➤ PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental es un proceso técnico-administrativo, interdisciplinario, de múltiples pasos, que busca identificar efectos que las actividades, obras o proyectos puedan generar sobre el ambiente y la calidad de vida de las personas, con el fin de prevenirlos.

Este procedimiento está previsto en el ordenamiento jurídico nacional (Ley General del Ambiente) y en distinta normativa local. Es un instrumento de gestión de riesgos de vital importancia para la gestión del ambiente. Posee una función preventiva y racionalidad precautoria que se inserta en los cambios que propone el paradigma ambiental al actuar previo a que se generen daños ambientales.

Los riesgos que se puedan llegar a generar a partir de una actividad o proyecto deben ser integralmente identificados para prevenirlos, responsablemente gestionados y en su caso, seriamente y transparentemente controlados.

Es por ello que se prevé que luego de efectuado el estudio de impacto ambiental (EslA) respecto del proyecto que podrá generar impactos ambientales, se abra una etapa de consulta a la ciudadanía en la que se discutan aspectos técnicos y no técnicos del proyecto; aspectos que hacen a la oportunidad de la obra en particular, así como alternativas y/o efectos no contemplados en el estudio de impacto ambiental. Allí se podrán integrar dimensiones sociales, económicas y ecológicas de los impactos sobre el ambiente.

Luego de llevada a cabo la etapa de consulta a la ciudadanía (mediante audiencia pública u otro mecanismo) se procederá a la toma de decisión respecto del proyecto, pudiendo el órgano competente autorizar la obra, solicitar medidas para que sea modificado, o no

del Ambiente: *“Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.”*

¹² Daniel Alberto Sabsay: “La gobernabilidad, el medio ambiente y el desarrollo sustentable” http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/9997/Documento_completo.pdf?sequence=1

autorizarla. La decisión a la que se arribe deberá fundamentar las desestimaciones de las opiniones de los participantes en caso de no tomarlas en cuenta al momento de la resolución.

Es fundamental que se respete el orden de cada una de las etapas de este procedimiento, y se garantice una amplia participación ciudadana que permita arribar a un mayor grado de consenso respecto de las actividades a ejecutarse en un determinado territorio.

La Autovía en Punilla es un tipo de proyecto que supone impactos en el ambiente. Es preocupante además que pueda haber serios riesgos para la salud humana ante el movimiento de tierras en un yacimiento de uranio que traería aparejada la iniciativa. Es necesario aquí que se garanticen relevamientos actualizados de tal yacimiento, siendo indispensable la elaboración de un Estudio de Contaminación Base sobre el cual evaluar eventualmente futuros impactos.

Se requiere, asimismo, especial análisis sobre una posible alteración de la dinámica hídrica de las cuencas afectadas por la obra, un asunto muy relevante en una provincia como Córdoba; particularmente relevante es un estudio de impacto completo sobre cómo afectaría esta obra al Dique San Roque que aporta gran parte del agua para Córdoba Capital.

Una ajustada EIA también supone contemplar los impactos futuros que se encuentran asociados al desarrollo de este tipo proyectos como el crecimiento vehicular, contaminación del aire, fuegos, basura, desarrollo urbano y crecimiento demográfico sobre laderas con bosque nativo y altas pendientes, etc.

Al tratarse de una iniciativa dotada de varios tramos, y un primer tramo compuesto por seis posibles trazas, corresponde hacer una evaluación de los impactos a producirse por la totalidad del proyecto, es decir, todos sus tramos, y no separada, aisladamente cada uno ya que todos ellos en conjunto componen el proyecto de Autovía en sí.

Adicionalmente, es relevante la ponderación de otras opciones menos dañinas en términos de impactos sociales y ambientales. La EIA necesita evaluar los impactos en cada una de las alternativas disponibles en lo que a construcción de la Autovía se refiere, apuntando a que se contribuya a la esperada mejora del tránsito vehicular priorizando la minimización del impacto ambiental y la salvaguarda de la población.

➤ **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO HERRAMIENTA DE GOBIERNO Y GESTIÓN**

La participación ciudadana comprende el proceso mediante el cual se integra al ciudadano, en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental.

Es una herramienta clave para la gestión del ambiente al incorporar a los ciudadanos a los procesos de toma de decisión que está reconocida tanto en la legislación como en numerosos antecedentes jurisprudenciales y resulta obligatoria para los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (artículos 19-21 Ley General del Ambiente).

Al tratarse de una norma de presupuestos mínimos de protección ambiental y que por lo tanto establece un piso de exigencia para todo el país, está indicando a las autoridades de todo el territorio nacional el mandato de tornar efectivo el derecho a la participación de la ciudadanía ante decisiones susceptibles de producir alteraciones/impactar en su forma de vida. No se trata ya de una opción o expresión de deseo del legislador nacional, sino de una manda

concreta que debe satisfacerse por las vías que resulten adecuadas a tan fundamental objetivo, principalmente a través de las herramientas que la misma ley brinda: la audiencia pública y la consulta.

Entendemos que la idea que los ciudadanos sólo actúan cuando se trata de elegir a los gobernantes, principio básico de la democracia representativa (“el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”), resulta claramente insuficiente para hacer frente a las complejidades de la vida moderna, que cada vez con más fuerza plantea la necesidad de un rol activo de la población en las cuestiones públicas. La participación ciudadana es una garantía democrática de considerable magnitud, tomada inclusive como medida del grado de desarrollo democrático de una nación. Como sostenía Miguel Angel Ekmekdjian, *“la participación de un pueblo en la cosa pública no debe limitarse a la emisión periódica del sufragio. Hoy más que nunca es necesario que el ciudadano asuma su responsabilidad de participar, ya sea en forma personal o a través de las instituciones intermedias.”*

Entonces, a través del intercambio de ideas, experiencias y conocimiento entre gobernantes y gobernados se busca arribar a soluciones alternativas, mejoradas y duraderas respecto de distintos proyectos y/o actividades con impactos ambientales. Permite que los responsables de la toma de decisiones mejoren su conocimiento y contribuye a la transparencia de las acciones públicas.

Para ello es importante que la misma sea oportuna, es decir previa a la toma de decisión, ya que ese fue el modo previsto por el legislador para que la ciudadanía pueda ejercer injerencia en el decisor público. Está inserta en el procedimiento de impacto ambiental en una etapa anterior a que el gobernante tome la decisión de autorizar la ejecución de determinada obra.

Por otra parte, los aspectos procedimentales de la convocatoria a audiencias públicas y consultas, como la anticipación suficiente del llamado a audiencia, la amplia difusión del lugar, fecha y horario, objeto de la misma y la puesta a disposición con suficiente antelación de la información pública necesaria para poder participar adecuadamente de la misma, son esenciales para que la sustancia misma de la participación ciudadana no se vea desvirtuada.

Corresponde señalar en consecuencia, que no contar con una EIA completa sobre los diversos aspectos de la Autovía supondría un obstáculo a una participación informada, satisfactoria por parte de la ciudadanía.

➤ **BOSQUES NATIVOS Y ÁREAS PROTEGIDAS**

En el cierre, hacemos unas consideraciones finales sobre estos dos asuntos de relevancia.

Los bosques nativos concentran más de la mitad de la biodiversidad terrestre del planeta, juegan un papel fundamental en la regulación climática, el mantenimiento de las fuentes y caudales de agua y la conservación de los suelos. Son hogar y sustento de comunidades indígenas y campesinas; y de ellos obtenemos bienes y servicios indispensables para nuestra supervivencia, como alimentos, maderas y medicinas.

Actualmente Argentina cuenta con cerca de 30 millones de hectáreas de bosque nativo, lo que equivale sólo al 30% de la superficie forestal original. Claramente, nuestro país se encuentra en una verdadera emergencia forestal, acentuada fuertemente en los últimos 15 años por la expansión descontrolada de la actividad agropecuaria. La provincia de Córdoba no está exenta de tal emergencia, le resta solo el 4% de sus bosques nativos originales.

La Ley 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos sancionada a fines de 2007, vino a regular el desmonte, a poner en valor los servicios ecosistémicos que nos proveen los bosques y encargó a cada provincia el ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN) a través de un proceso participativo. La norma recepta además los principios y herramientas de gestión ambiental consagrados en la ya referida Ley General del Ambiente.

Nos preocupa, por un lado, que la traza elegida para el primer tramo de la Autovía, de San Roque a Cosquín, se encuentre en un 76% sobre una zona bajo Categoría I (rojo) conforme el OTBN elaborado por la provincia en razón del mandato legal nacional. Es decir, la categoría destinada a sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse, incluyendo áreas que, por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores si puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica. Por el otro, es preocupante que el recorrido de la Autovía afecte a la Reserva Natural Camin de Cosquín (Ordenanza 1211/1995), ubicada en los alrededores del Cerro Pan de Azúcar.

Recordamos la plena vigencia del principio de progresividad consagrado en la Ley General del Ambiente 25.675 -y la Ley de Política Ambiental Provincial 10.208- el cual indica que “los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.” Pero progresividad implica, asimismo, que el Estado en todos sus niveles debe comprometer cada vez más recursos para el logro del goce efectivo del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado. Los objetivos y metas alcanzados en la protección del derecho no pueden ser luego sacrificados y reducidos.

Atento la emergencia forestal reinante en Córdoba, es necesario que se ponderen otras trazas que minimicen en todo lo posible, o lleven a cero, los impactos sobre bosques protegidos por OTBN, y las áreas naturales protegidas existentes que contribuyen a la salvaguarda del monte.