

INFORME AMBIENTAL ANUAL 2009

PREMIO DE MONOGRAFÍA
ADRIANA SCHIFFRIN
SÉPTIMA CONVOCATORIA

Editores

María Eugenia Di Paola
Federico Sangalli
Silvina Caorsi

INFORME AMBIENTAL ANUAL 2009

PREMIO DE MONOGRAFÍA
ADRIANA SCHIFFRIN
SÉPTIMA CONVOCATORIA



INFORME AMBIENTAL ANUAL 2009

PREMIO DE MONOGRAFÍA

ADRIANA SCHIFFRIN

SÉPTIMA CONVOCATORIA



Editores:

María Eugenia Di Paola

Federico Sangalli

Silvina Caorsi

Escriben:

Guillermo Acuña, Santiago Alonso, Débora Bialostozky, Agustín Bonaveri, Andrés Bosso, Alejandra Carminati, Jorge Daneri, María Eugenia Di Paola, Sergio Elguezabal, José Esain, Belén Esteves, Pablo Filippo, María del Carmen García, Hernán Giardini, Eduardo Jiménez, Pablo Lumerman, Mauricio Manzione, Diego Moreno, Andrés Nápoli, Carina Quispe Merovich, Juliana Robledo, Federico Sangalli, Agnès Sibileau, Gabriela Vinocur.

Prólogo por: Daniel A. Sabsay

Auspicio insitucional



Apoyo institucional



Premio Schiffrin

**Maestría de Gestión
Ambiental Metropolitana**

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
de la Universidad de Buenos Aires

Las instituciones que brindan su auspicio y apoyo institucional no se responsabilizan por el contenido de esta publicación

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Tucumán 255, 6 º A (CP 1049) Ciudad de Buenos Aires - Argentina
Teléfonos: (+54 11) 4312-0788 / 4312-2422 / 4312-2183 / 4313-8631
info@farn.org.ar
www.farn.org.ar

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:
<http://www.farn.org.ar>

Informe Ambiental Anual 2009: Premio de monografía Adriana Schiffrin: séptima convocatoria / Guillermo Acuña... [et.al.]; edición literaria a cargo de María Eugenia Di Paola; Federico Sangalli; Silvina Caorsi; con prólogo de Daniel Alberto Sabsay. 1a ed. - Buenos Aires: Fund. Ambiente y Recursos Naturales, 2009. 512 p.; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-25149-0-7

1. Recursos Naturales. 2. Medio Ambiente. I. Acuña, Guillermo II. Di Paola, María Eugenia, ed. lit. III. Sangalli, Federico, ed. lit. IV. Caorsi, Silvina, ed. lit. V. Sabsay, Daniel Alberto, prolog.

CDD 333.9

Diseño de Tapa: **Marta Biagioli**

Diagramación y producción gráfica: **Pablo Casamajor**

© 2009, Fundación Ambiente y Recursos Naturales

ISBN: 978-987-25149-0-7

Hecho el depósito que marca la Ley 11723

Impreso en la Argentina

Se terminaron de imprimir 1000 ejemplares de este libro en Talleres Gráficos Leograf S.R.L. Rucci 408 - Valentín Alsina, Pcia. de Buenos Aires, en junio de 2009.



Acerca de FARN

FARN fue creada en 1985 con la misión de promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. La visión de FARN apunta a una sociedad democrática, participativa con una estrategia sustentable en sus políticas públicas.

Objetivos institucionales de FARN

- ▶ Contribuir a la construcción de conocimientos en materia de desarrollo sustentable, gobernabilidad, política ambiental, contaminación, conservación, comercio, responsabilidad social empresaria e inclusión social.
- ▶ Fomentar la construcción de consensos para las políticas públicas y privadas relativas a las temáticas de su alcance.
- ▶ Capacitar a líderes sociales en materia de desarrollo sustentable a nivel público y privado.
- ▶ Participar activamente en redes y generar relaciones sinérgicas con otros actores institucionales que compartan la visión de FARN tanto en Argentina como a nivel internacional.
- ▶ Promover el acceso a la información y la participación en los procesos de toma de decisiones.
- ▶ Difundir, promover e implementar el uso estratégico de herramientas legales para que los ciudadanos participen activamente en la defensa de sus derechos.
- ▶ Generar instrumentos que coadyuven a un mejor desempeño de las autoridades y la ciudadanía en torno a la aplicación y el cumplimiento de las normas ambientales, tomando en cuenta las desigualdades sociales e institucionales existentes en los diferentes ámbitos geográficos y poblacionales del país.

Los valores de FARN

- ▶ El desarrollo sustentable y los accionares preventivos y precautorios.
- ▶ La institucionalidad, el Estado de derecho y la transparencia.
- ▶ El fundamento académico de sus opiniones en el marco del trabajo interdisciplinario, innovador y participativo.



FARN

Consejo de Administración

Presidente: Daniel A. Sabsay

Vicepresidente: Victoria M. Matamoro

Secretaria: Beatriz Kohen

Tesorero: Jorge H. Schiffrin

Vocal: Albina Lara

Consejo Consultivo

Adriana Bianchi

Néstor Cafferatta (*en licencia*)

Mario Gustavo Costa

Sergio Elguezabal

Aldo Rodríguez Salas

Daniel Ryan



Staff

Directora Ejecutiva: María Eugenia Di Paola

Administración

Asistente de Dirección: Ofelia Acosta

Recepcionista: María Victoria Villanueva

Estudio Contable: Brandstadter, Distasio & Dolisi

Desarrollo Institucional

Leslie MacColman

Prensa y Comunicación

Federico Sangalli

Capacitación

Débora Bialostosky

Área de Gobernabilidad, Política Ambiental y Conservación

Directora: Carina Quispe Merovich

Asistente: Jorge Ragaglia

Área Participación Ciudadana

Coordinadora: Gabriela Vinocur

Docente de la Clínica Jurídica FARN: Agnès Sibileau

Capacitadora: María del Carmen García

Área Riachuelo

Director: Andrés Nápoli

Asistente: Javier García Espil

Área Comercio y Sustentabilidad

Coordinadora: Belén Esteves

Investigadora: María Victoria Lottici



Índice

Prólogo , <i>Daniel Alberto Sabsay</i>	11
Introducción , <i>María Eugenia Di Paola</i>	13
La aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental en la Región de América Latina y el Caribe , <i>Guillermo Acuña</i>	27
Cambio Climático: Instrumentos jurídicos y los escenarios hacia Pos-Kyoto , <i>Belén Esteves y Agnès Sibileau</i>	49
Plantas de celulosa en la cuenca del Río Uruguay . Después de La Haya, por otra integración posible en un marco institucional y comunitario, <i>realizable, Jorge Oscar Daneri</i>	69
Análisis de la conflictividad socioambiental en Argentina . El conflicto minero: emergente de la nueva conflictividad socioambiental en Argentina, <i>Juliana Robledo y Pablo Lumerman</i>	79
Agricultura y Ambiente , <i>informe realizado por el equipo de FARN</i>	107
La regulación de los residuos domiciliarios en la República Argentina , <i>informe realizado por el equipo de FARN</i>	123
Implementación de mecanismos de participación en materia ambiental: la experiencia patagónica , <i>María del Carmen García</i>	149
La participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas . La experiencia del Código Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, <i>Carina Quispe Merovich</i>	155
Una política de Estado para el Riachuelo , <i>Andrés M. Nápoli</i>	175
Desafíos del Poder Judicial en vinculación al acceso a la justicia en materia ambiental , <i>Eduardo Jiménez</i>	235
Una Corte para el desarrollo sostenible , <i>José Esain</i>	289
Situación actual y propuestas para el fortalecimiento de las reservas privadas voluntarias en Argentina , <i>Alejandra Carminati y Carina Quispe Merovich</i>	331

Los espacios marítimos argentinos, los desafíos de la conservación de su biodiversidad y los aportes de la sociedad civil, <i>Pablo F. Filippo</i> . . .	339
Reservas naturales urbanas, una efectiva herramienta ambiental para actuar localmente, <i>Andrés Bosso y Mauricio Manzione</i>	345
Ley de Presupuestos Mínimos de Bosques Nativos: Análisis de su elaboración y desafíos actuales, <i>Carina Quispe Merovich, Hernán Giardini y Diego Moreno</i>	359
Líneas Directrices OCDE y los desafíos en el Punto Nacional de Contacto Argentino, <i>Belén Esteves</i>	379
La participación ciudadana en el monitoreo de los proyectos de infraestructura en América del Sur, <i>Gabriela Vinocur</i>	397
La cuestión ambiental y los medios, <i>Sergio Elguezabal</i>	425
La Clínica Jurídica de Derecho Ambiental, <i>Débora Bialostozky y Agnès Sibileau</i>	435
Las ONGs como formadoras de opinión. La tarea de comunicar, <i>Federico Sangalli</i>	447
 Premio Adriana Schiffrin – Séptima convocatoria	
Introducción	465
Sobre Adriana Schiffrin	465
Currículum del Jurado	467
Dictamen del jurado - 2008	470
 Artículo Ganador:	
Gestión sustentable de la Cuenca Hídrica Salí-Dulce. Un aporte desde el derecho ambiental, <i>Agustín Bernardo Bonaveri y Santiago Javier Alonso</i>	473



Prólogo

Por Daniel Alberto Sabsay

Presidente del Consejo de Administración de FARN

Con la aparición del primer Informe Ambiental Anual la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) realiza una nueva publicación que reúne trabajos de análisis de los aspectos más relevantes de la Política Ambiental y de la problemática de la Sustentabilidad de nuestro país. De esta manera se llena un vacío ante la inexistencia de un informe anual oficial¹ que compile el estudio, la opinión y el análisis de los principales temas ambientales. El Informe Anual Ambiental de FARN aspira a convertirse en el documento de referencia en la materia para la Argentina, a nivel nacional e internacional. Asimismo, al tratarse de una publicación que tendrá continuidad en el tiempo, permitirá realizar un seguimiento de dichos temas a través de los años.

El informe contiene artículos escritos por miembros del equipo de FARN que trabajan en proyectos y/o programas vinculados a la Fundación, a los que se les suman prestigiosos especialistas. Una mirada al índice permite reconocer a varias de las firmas más importantes de nuestro país en cada una de las problemáticas que se abordan. Además cuenta con la publicación de la séptima convocatoria que realiza FARN del Premio de Monografía Adriana Schiffrin sobre la **“Gestión Sustentable de las Cuencas Hídricas: Conflictos y Desafíos”**.

El **Informe Anual Ambiental de FARN** surge por la necesidad de plasmar en una publicación las experiencias, investigaciones y trabajos que realiza nuestra organización. Por ejemplo, en 2008 ellos han versado principalmente sobre agricultura sustentable, deforestación, contamina-

¹ Obligación que le compete al Poder Ejecutivo Nacional, en cumplimiento del artículo 18 de la Ley 25.675.

ción de la cuenca Matanza Riachuelo, cambio climático, minería, participación, conservación, comercio y residuos sólidos urbanos, que tienen su tratamiento particular en artículos dedicados a cada uno de ellos. Además, el Informe aparece como respuesta a una constante demanda por parte de decisores y líderes de diversos sectores que necesitan contar con información de manera sistemática. Por último, creemos que su edición anual cumple con la función de poner a disposición del público en general y de los especialistas en particular, el conocimiento sobre los principales temas ambientales del último año, lo que puede resultar útil, atractivo y educativo.

Creemos que esta nueva experiencia le permite a nuestra Fundación dar cumplimiento a su objetivo principal de promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. Esperamos que esta publicación se traduzca en una mayor y mejor participación de la comunidad en los temas ambientales, gracias a la información que se le brinda a través de ella. Al mismo tiempo pensamos que esta toma de conciencia será útil para ubicar al ambiente y a la sustentabilidad en los primeros lugares de la agenda pública, comprometiendo a los decisores públicos y privados a tomar sus decisiones con una mirada que apunte al desarrollo sustentable, tal como reza nuestra Constitución Nacional.

Mayo de 2009



Introducción

Por María Eugenia Di Paola

Directora Ejecutiva de FARN

El presente capítulo tiene por objeto exponer el contexto en el cual la FARN consideró fundamental la necesidad de elaborar un informe ambiental anual que periódicamente brinde a la sociedad diversos elementos de análisis, perspectivas, avances y resultados de investigaciones y trabajos que desarrolla la misma organización, como así también aportes de renombradas personalidades que accedieron voluntariamente a colaborar con esta finalidad.

Desde sus orígenes, la FARN persigue como misión la de promover el desarrollo sustentable e incorporarlo a las decisiones que rigen nuestro quehacer público. Sin lugar a dudas, las cuestiones públicas *per se* se ven nutridas de las decisiones del ámbito público gubernamental como así también del ámbito no gubernamental y privado, poseyendo las decisiones de este último un impacto significativo también en la responsabilidad pública.

En este contexto, resulta fundamental que los decisores públicos y privados, líderes sociales, representantes de distintos sectores, puedan acceder a información metódicamente desarrollada y compilada.

Podríamos afirmar que existe un eje común en los distintos aportes que se realizan en esta publicación y que representa la realidad y el contexto socio institucional de la República Argentina, cual es la necesidad de un planteo estratégico que involucre al ambiente y al desarrollo sustentable en el proyecto de sociedad, de país y de región que nos comprende. Tanto desde el análisis institucional, como así también en virtud de los temas y conflictos puntuales podemos considerar que el mayor desafío actual es la construcción de una política sustentable, democrática y participativa, camino en el cual nos resta muchísimo por transitar.

I. El escenario institucional

Hace seis años, personas de distintos sectores de nuestro país, tuvimos la oportunidad de compartir la Mesa del Diálogo Nacional en su capítulo específico dedicado a la temática ambiental y del desarrollo sustentable que nos tocó coordinar desde la FARN.¹ Resultaba para nosotros fundamental analizar el contexto del ambiente y las instituciones, en un momento sumamente crítico para la República Argentina. Por otra parte, se había sancionado la Ley General del Ambiente, una especie de faro en un camino sumamente difícil en el cual la temática ambiental aún no formaba parte de las tapas de los diarios o de los diálogos cotidianos de nuestra sociedad.

En el marco del diálogo ambiental, surgieron diversas conclusiones y necesidades acerca de la agenda ambiental pública, la organización institucional del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en materia de ambiente y desarrollo sustentable, la vinculación entre la Nación y las provincias, como así también el acceso a la información y la participación ciudadana.

En los años subsiguientes, el Congreso Nacional continuó con diversos vaivenes, una tarea aún en proceso, cual es la de establecer el conjunto de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, categoría de normas que, como se sabe, fue concebida por el constituyente con la reforma de nuestra Carta Fundamental en 1994, y cuya inclusión en el texto constitucional ha marcado un hito en la construcción del derecho ambiental argentino². En este contexto, el papel del Poder Administrador Nacional ha sido deficiente en cuanto a la implementación de las leyes

¹ La Mesa de Ambiente y Desarrollo Sustentable se realizó el 17 y 18 de junio de 2003 en San Nicolás, Provincia de Buenos Aires, como el capítulo de un diálogo intersectorial con la finalidad de generar acuerdos básicos y líneas de acción prioritaria en la materia, con el apoyo de PNUD. Ver documento completo en http://www.farn.org.ar/docs/conclusiones_dialogo2003.pdf

² Ocho años después de la reforma constitucional de 1994, el Congreso Nacional comenzó a sancionar una serie de leyes de presupuestos mínimos, entre las cuales merece destacarse la denominada Ley General del Ambiente (LGA), norma de esencial envergadura para el régimen jurídico ambiental argentino. En suma a la LGA, durante el año 2002 fueron establecidas diversas leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental: Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios (LRI), Ley para la Gestión y Eliminación de PCB's (LPCBs) y Ley de Gestión Ambiental de Aguas (LGAA). En suma a esto, en el año 2003 se dio a luz la Ley sobre Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (LAIPA), en el 2004 la Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (LRD) y en el 2007 la Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los Bosques Nativos (LBN).

ambientales de presupuestos mínimos, actuando en casos específicos incluso en detrimento de las mismas, tal como sucedió con el veto a la Ley Nacional de Glaciares que el Congreso Nacional había aprobado a fin del año 2008. El PEN no cumple aún con la obligación de elaborar el informe ambiental que le exige la Ley General del Ambiente y que debe presentar anualmente al Congreso Nacional, eso, desde el año 2003, sumando un total de 6 informes en deuda. Sin embargo, existieron algunas excepciones, como la reglamentación de la Ley para la Gestión y Eliminación de PCB's en el año 2007 y la recientemente dictada reglamentación de la Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los Bosques Nativos. No obstante ello esta última obvió un proceso de consultas realizado durante el año 2008, para ver la luz en una versión que adolece de serias carencias, y que tuvo lugar luego de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Salas" y asimismo con posterioridad a un evento de tristes consecuencias, como ha sido el alud de barro que devastó a Tartagal³.

En cuanto a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el desarrollo legislativo y de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental ha sido disímil, a pesar de existir el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), en el cual se encuentran representadas las distintas autoridades ambientales de dichas jurisdicciones y de la Nación, siendo el mismo el organismo basal del Sistema Federal Ambiental para la coordinación en la implementación de las normas ambientales, a la vez que la garantía de un esquema federal pero equitativo en cuanto a la protección del ambiente y el desarrollo sustentable. Es decir que, contando con el marco normativo e institucional propicio, existen aún un conjunto importante de asignaturas pendientes para la implementación adecuada de las leyes de presupuestos mínimos que aún el COFEMA no concreta, generando consecuencias negativas, como el propio debilitamiento de este ámbito fundamental para la concertación de las políticas públicas ambientales a nivel nacional y por supuesto, un menoscabo en la protección integral del ambiente⁴.

³ Más información en <http://www.farn.org.ar/investigacion/conser/bosques/resumen.html>.

⁴ La mayoría de las leyes de presupuestos mínimos asignan al COFEMA un rol importante en el consenso de planes, políticas y criterios fundamentales (por ejemplo en materia de planificación nacional de residuos industriales y domiciliarios).

Frente a la subsistencia de diversos interrogantes en materia de definición e implementación de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, entendemos que, el rol del COFEMA es fundamental, y que, dado que no posee representación de la sociedad civil ni de otros sectores en su seno, resulta de gran importancia el proceso de involucramiento que ha comenzado a llevarse a cabo por requerimiento de las organizaciones de la sociedad civil, el cual debería instrumentarse mediante mecanismos formales de participación⁵.

En cuanto a las leyes de presupuestos mínimos, su implementación y reglamentación, observamos dos aristas. Por un lado, en las relaciones con el Congreso Nacional, el COFEMA ha acrecentado las comunicaciones relativas a los proyectos legislativos en la materia y ha propuesto modificaciones a leyes existentes. No obstante ello, en vinculación a las leyes vigentes de presupuestos mínimos de protección ambiental, existen aún tareas postergadas, ya que ha sido sumamente dificultoso que en su seno se propenda a consensos básicos entre la Nación, las provincias y la CABA en relación a la implementación y reglamentación concreta de dichas leyes. En tal sentido, entendemos que se trata de un tema que requiere de un accionar proactivo y enmarcado en los principios ambientales de la LGA, por parte de cada una de las autoridades en ejercicio del poder de policía ambiental.

En esta línea, otro rol que es de suma importancia y que se encuentra considerado en gran parte de las leyes de presupuestos mínimos, es el que le compete a la autoridad nacional. Más allá de las discusiones del alcance de la competencia en materia de reglamentación de presupuestos mínimos de protección ambiental, como observamos, surge tanto de las resoluciones del COFEMA, como así también de las conclusiones de los diversos talleres que la FARN ha desarrollado junto a la Unión Mundial

⁵ Mediante Nota N° 012351, el 19 de octubre de 2007, distintas organizaciones sociales y ambientales de la sociedad civil efectuaron una presentación ante la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en la que se manifestaba la necesidad de revisar las previsiones normativas en relación a la participación pública de las organizaciones de la sociedad civil, con miras a dialogar sobre los mecanismos más apropiados para que las mismas participen en los procesos desarrollados en el COFEMA. Por Resolución N° 150/08 del COFEMA se creó la Comisión Permanente de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Con fecha 16 de diciembre de 2008, FARN, junto con FVSA, Greenpeace, Fundación Cambio Democrático y con la adhesión del resto de las OSC peticionantes, realizaron la presentación formal del Mecanismo de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el COFEMA, en ocasión de la celebración de la Asamblea del organismo.

de la Naturaleza (UICN), que dicha autoridad posee competencia para proceder a la reglamentación de las normas con el alcance brindado por la Constitución Nacional, art. 99 inc. 2⁶. En tal sentido, allí también existe aún una asignatura pendiente, que no puede dejar de soslayarse. Estimamos de suma importancia que se propenda a acciones concretas que tiendan a la implementación y reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos en los casos en los cuales esta tarea aún no se ha concretado. Enfatizamos también que resulta imprescindible, con la finalidad de fortalecer las instituciones, su coordinación y la implementación de las normas ambientales, que exista un verdadero canal de diálogo con la comunidad, incorporando la participación ciudadana al proceso de toma de decisión, en este caso, destinado a la implementación y reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos, en aras del logro del desarrollo sustentable⁷.

II. Argentina, el escenario regional y el internacional

En este contexto, cual es el de las necesidades vinculadas a la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental, *Guillermo Acuña* presenta los aspectos fundamentales vinculados a este tema en América Latina, considerando la organización institucional de los países en la región, los mecanismos de comando y control y aquellos basados en el mercado, sugiriendo medidas concretas para la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental tales como la importancia de la participación social y el acceso a la información, resaltando la utilidad del uso de los indicadores y la rendición de cuentas, y concluyendo acerca de las capacidades instaladas para implementar la normativa ambiental.

Asimismo, y en el concierto de las naciones, resulta necesario entender el mapa internacional en torno al cambio climático y el rol de nuestro país en dicho escenario. *Belén Esteves* y *Agnes Sibilleau* nos brindan un

⁶ Ver Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental año 2003 <http://www.farn.org.ar/docs/p36/index.html> y Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II año 2006 <http://www.farn.org.ar/docs/p48.html>.

⁷ Ver Sabsay, D.A. y Di Paola, M. E. *Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina* En Revista de derecho de daños 2008-3. Mosset Iturraspe y Ricardo L. Lorenzetti, 1^a ed. Santa Fe. Rubinzal Culzoni, 2009, Págs. 137-162.

análisis del contexto de los compromisos asumidos, las tendencias existentes en miras a la COP 15 en Copenhague y los desafíos para nuestro país y la región.

Sin dudas la agenda pública ha tenido que hacer lugar a temas que por su propia entidad y el accionar de la comunidad tomaron mayor relevancia. La problemática internacional en torno a la construcción de la fábricas de celulosa a la vera del Río Uruguay en primera instancia, y la causa Riachuelo luego, pusieron forzosamente a la temática del ambiente en los medios.

En el primero de los casos, y acorde al análisis presentado por la misma FARN en el mes de marzo de 2007, se observa que no sólo existe un incumplimiento por parte de la República Oriental del Uruguay del Tratado del Río Uruguay, sino también la ausencia de consideración de herramientas binacionales y/o regionales que tiendan a incorporar a la Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación de los recursos compartidos.⁸ En este sentido, mediante un análisis agudo *Jorge Daneri* nos instruye acerca de los desafíos estratégicos que se presentan en este tópico que ofrece una conflictividad innegable, profundizada desde nuestro punto de vista, por la falta de consideración de herramientas preventivas que involucren la participación ciudadana en su proceso. Inevitablemente el conflicto con Uruguay por este proyecto dio lugar a un planteo necesario hacia el interior de nuestro país, en el cual se veía un escaso desarrollo y progreso de la temática ambiental en el orden de prioridades de la política gubernamental.

III. Argentina y sus políticas ambientales internas

En suma a esta situación, la problemática de la Cuenca Matanza Riachuelo nos revela, a través de lo que se ha constituido como un caso paradigmático, una realidad acuciante en la cual el 17 % de la población de Argentina vive en uno de los 30 lugares más contaminados del mundo. En este ámbito nos encontramos con problemas vinculados a efluentes industriales y cloacales, la gestión de los residuos domiciliarios, el impac-

⁸ Ver documento realizado por FARN en marzo de 2006: http://www.farn.org.ar/arch/plantas_celulosa.pdf

to en la salud de la población, los asentamientos precarios en la cuenca y el bicentenario de la contaminación de la misma. Se presenta claramente un entramado complejo de diversas aristas en las cuales confluyen diferentes sectores (público, privado y ciudadanía en general) y una diversidad de temas en la gestión de una región de suma importancia para nuestro país, con la clara necesidad de consideraciones estratégicas fundamentales en cuanto al ordenamiento ambiental del territorio y la evaluación de impacto ambiental. En este sentido junto con el Defensor del Pueblo de la Nación y otras organizaciones no gubernamentales FARN viene, desde el año 2003, trabajando la temática y solicitando a las autoridades que actúen en consecuencia, y en la actualidad también participa activamente como tercero en el leading case *Mendoza*. *Andrés Nápoli* nos instruye acerca de las causas y características de este problema y los desafíos estructurales que importa su tratamiento.

Los conflictos ambientales que crecen de la mano de las inversiones mineras dan también cuenta de la necesidad de un abordaje que considere un horizonte temporal y espacial adecuado y que tienda a disminuir la brecha inmensa que existe hoy entre las poblaciones, las empresas mineras y los gobiernos en materia de acceso a la información, participación en los procesos de toma de decisión y análisis estratégico. Este esquema dispar muestra problemáticas relacionadas a la situación del recurso hídrico, el destino de las regalías o impuestos pagados por las empresas y la redistribución en las comunidades más impactadas, y el marco legal. La información utilizada al momento de tomar de decisiones es clave, como así también su credibilidad. *Pablo Lumerman* y *Juliana Robledo* analizan estos aspectos en su aporte a este informe, tomando en cuenta el proyecto que lleva a cabo Fundación Cambio Democrático con apoyo del PNUD, del cual la FARN es asimismo parte integrante.

Frente a los conflictos suscitados en cuanto a las políticas del campo, hemos decidido incluir en el presente informe un análisis de los elementos que desde nuestro punto de vista deberían enriquecer la perspectiva acerca de qué modelo queremos plantear para el desarrollo de la agricultura en nuestro país. Aspectos tales como las evaluaciones ambientales estratégicas y el ordenamiento ambiental del territorio, la valoración de los ecosistemas, la infraestructura, los incentivos y cargas, la gestión de agroquímicos, la proyección en materia de biocombustibles y su balance energético y las políticas públicas en cuanto a los bosques nativos, cons-

tituyen elementos fundamentales del análisis elaborado por FARN en el año 2008 y que se incluye en este volumen.

Asimismo la política de gestión en materia de residuos sólidos urbanos representa un desafío marcado, no sólo porque se trata de un tema central en el cual las jurisdicciones locales pueden marcar la diferencia, sino también porque exige una mirada integral de parte de las autoridades de los diversos niveles y del COFEMA, quienes poseen obligaciones muy concretas a la luz de la Ley de Presupuestos Mínimos de Residuos Domiciliarios. En este sentido, se incluye un documento preparado especialmente por el equipo de FARN en el cual se desarrolla esta temática.

IV. Argentina y el Principio 10 de Río 92

El Principio 10 de Río 92 establece que *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”*.

Considerando por ende que el acceso a la información, la participación en los procesos de toma de decisión y el acceso a la justicia son piedras basales de una adecuada política ambiental, este informe incorpora diversos artículos en la temática. Por una parte *Maria del Carmen García* nos ilustra acerca de la experiencia patagónica en materia de acceso a la información y participación ciudadana consistente en el proceso de convocatoria y realización de la primer audiencia pública llevada a cabo exitosamente en la ciudad de Río Gallegos, y la labor que viene desarrollando en materia de capacitación en un programa que FARN lleva a cabo junto con la Funda-

ción Patagonia Natural, comentando específicamente el impacto de dicha labor en el Municipio de Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz.

Asimismo, *Carina Quispe Merovich* presenta una experiencia que aún no ha concluido en la Ciudad de Buenos Aires, cual es la de la elaboración participada del Código Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, un programa que FARN comenzó en el año 2006 con el Gobierno de la Ciudad y la Comisión de Ecología de la Legislatura porteña, proyecto que lamentablemente no fue continuado por la gestión actual del gobierno porteño.

En cuanto a la temática de acceso a la justicia contamos con un aporte que proviene de un magistrado de marcada trayectoria en la temática ambiental, *Eduardo Jiménez*, quien desde su experiencia tanto en la docencia como en la propia actuación en causas de esta índole aporta ejemplos de casos que pueden servir de guía para el encuadre y tratamiento de demandas ambientales. Asimismo, *José Esain*, Vicepresidente de la Asociación Marplatense de Estudios Ambientales Integrales, realiza un análisis pormenorizado del rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en vinculación a las causas ambientales y las tendencias existentes.

V. Argentina y la conservación

La conservación privada presenta por cierto desafíos en un país en el cual sólo un porcentaje del 7 % del total del territorio recibe protección de carácter público. Nos encontramos entonces ante la necesidad de contar con herramientas que complementen los esfuerzos llevados a cabo por el Estado, en un marco técnicamente adecuado, un encuadre legal coherente y mecanismos económicos que respalden dicho tipo de acciones. *Alejandra Carminatti* de Fundación Vida Silvestre y *Carina Quispe Merovich* realizan un aporte en este sentido al estudiar las reservas privadas voluntarias en Argentina, ilustrándonos acerca de una temática en la cual FARN trabaja junto a FVSA en busca de un mayor desarrollo de esta clase de herramientas.

La gestión ecosistémica sustentable del Mar Patagónico es también objeto de desarrollo en esta publicación. El Coordinador del Foro para la conservación del Mar Patagónico y áreas de influencia, *Pablo Filippo*, presenta el escenario actual y las necesidades que surgen de esta ini-

ciativa en la cual FARN participa con un conjunto de organizaciones, bregando por un análisis técnico sólido que sirva de base a una gestión ecosistémica del mar y por ende superadora de los obstáculos que presenta la realidad en este sentido.

La conservación en las urbes es otro tema abordado específicamente por *Andrés Bosso* y *Mauricio Manzione* de Aves Argentinas. La experiencia en la materia tanto en forma comparada como en la República Argentina, brindan un panorama de la importancia de las reservas naturales urbanas como instrumentos de conservación como así también como herramientas proclives a la generación de toma de conciencia y la educación de la ciudadanía.

Diego Moreno de Fundación Vida Silvestre, *Hernán Giardini* de Greenpeace y *Carina Quispe Merovich* de FARN, presentan sus visiones complementarias y sinérgicas en relación a la ley de bosques. De esta forma la misma es analizada tanto respecto de su génesis y de la labor de la sociedad civil en este sentido, como así también en cuanto a los desafíos que implica no sólo su reglamentación a nivel nacional, sino también en el plano del ordenamiento ambiental del territorio a nivel de las provincias.

VI. Argentina, comercio y sustentabilidad

El contexto económico y financiero de nuestro país y el mundo, constituye *per se* un desafío fundamental para la visión de sustentabilidad que proponemos. Por esta causa dos temas trabajados desde la FARN son desarrollados específicamente en relación a esta temática. El primero se vincula a las *Líneas Directrices OCDE para empresas multinacionales (EMNs)*, que los gobiernos miembros y adherentes de la OCDE dirigen a dichas empresas y a todas sus entidades, ya sea que operen en o desde países de la OCDE, donde quiera que realicen sus actividades (incluyendo países que no hayan suscripto las Directrices) y promoviendo su alcance a toda la cadena de suministro. Se trata de una herramienta fundamental en relación a la Responsabilidad Social Empresaria que *Belén Esteves* analiza, abordando asimismo la temática de los Puntos Nacionales de Contacto que funcionan en varios países para la aplicación de las Directrices, y las modalidades que adopta la participación de la sociedad civil

en aquellos, con recomendaciones específicas para el Punto Nacional de Contacto Argentino.

El monitoreo del financiamiento de las obras de infraestructura en la región, las herramientas estratégicas y la participación ciudadana son también temas abordados especialmente en este ámbito, dado que se trata de una realidad que vivimos con la planificación en la región y sus avatares. *Gabriela Vinocur* provee un análisis de este tema, considerando a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), los proyectos con gran incidencia en nuestro país y el rol de la sociedad civil en el monitoreo de los mismos. Su labor cobra especial dimensión en el marco del proyecto que FARN lleva a cabo junto a otras organizaciones de Argentina y Brasil⁹.

VII. Construcción de capacidades ambientales

La construcción de capacidades resulta fundamental a la hora de pensar e intentar lograr la sustentabilidad. El rol del periodismo en este terreno es fundamental por la incidencia y responsabilidad que importa socialmente. Una sociedad con mejor información cuenta con la posibilidad de tomar mejores decisiones. En este contexto, el prestigioso periodista Sergio Elguezabal, miembro del Consejo Consultivo de FARN, nos brinda un análisis agudo del rol del periodismo con prácticos ejemplos y señalando asimismo los desafíos que se presentan en cuanto al periodismo ambiental se refiere.

Otra línea de construcción de capacidades es la Educación, y en este sentido no pudimos dejar de incluir un capítulo sobre la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental que se desarrolla en FARN desde hace tres años. Se trata de un proyecto que FARN lleva a cabo a través de un convenio con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires por el cual se brinda un servicio jurídico a la comunidad y asimismo se capacita a futuros abogados en causas de interés público ambiental. *Agnes Sibileau* y *Débora Bialostozky*, nos brindan una mirada interdisciplinaria de esta

⁹ Fundación Ecoa de Brasil, M'Biguá, Ciudadanía y Justicia Ambiental, FARN (Argentina) y Fundación Proteger (Argentina).

práctica pedagógica y de cómo esta metodología constituye un aporte constructivista al litigio estratégico.

Las organizaciones de la sociedad civil también cumplimos un rol de construcción de capacidades y de incidencia en la formación de opinión. *Federico Sangalli* presenta una visión de su experiencia en materia de comunicación desde las ONGs, aportando lineamientos sumamente valiosos en base a su experiencia en el ámbito de la FARN y los desafíos sociales que implica su tarea en los medios de comunicación, con la finalidad de lograr que la labor de comunicación cumplimente la misión de la organización a la que pertenece.

Finalmente, este primer informe ambiental anual inaugura una nueva modalidad en relación al *Premio Schiffrin*, cual es la de incluir la publicación de los trabajos ganadores. De esta manera, rendimos homenaje a Adriana Schiffrin, una persona y profesional extraordinaria que trabajó diariamente y compartió con nosotros el sueño de una sociedad más justa y un mundo sustentable.

El premio Schiffrin contribuye a la construcción de conocimientos y permite que podamos colaborar e incentivar la investigación consagrada a las cuestiones referidas al ambiente y al desarrollo sustentable. Se trata siempre de un conjunto de interesantes trabajos elaborados por jóvenes y promisorios profesionales que han respondido a nuestra convocatoria en función de las diferentes consignas apuntadas en cada llamado desde el año 2002.

En esta oportunidad se incorpora la séptima entrega de dicho Premio, dedicado a la temática de la *"Gestión Sustentable de las cuencas hídricas. Conflictos y desafíos"*. El jurado, conformado por el Defensor del Pueblo de la Nación, *Dr. Eduardo Mondino*, el Presidente de AIDIS, el *Ing. Juan Pablo Schiffini* y la *Dra. María Marcela Flores*, especialista y destacada jurista ambiental, desempeñó un excelente, profesional y dedicado rol en este cometido, razón por la cual, en forma previa al trabajo monográfico premiado en 2008, se transcribe el dictamen emitido. El mismo declaró desierto el primer premio del concurso, pero destacó uno de los trabajos presentados mediante una mención fundada en el nivel académico y la actualidad de los enfoques presentados respetando el marco jurídico y ambiental del país. El premio Primera Mención se ha otorgado a la monografía presentada por el Dr. Agustín Bernardo Bona-

veri y el Dr. Santiago Javier Alonso, denominada *“Gestión Sustentable de la Cuenca Hídrica Salí - Dulce. Un aporte desde el derecho ambiental”*.

En conclusión, el presente informe anhela contribuir y realizar aportes sustantivos a una tarea sumamente ambiciosa pero necesaria, cual es la de construir decisiones que comprendan a la sustentabilidad, para abordar los problemas y temas actuales, con un criterio de equidad intergeneracional, teniendo en consideración accionares preventivos y precautorios que permitan una proyección a mediano y largo plazo de nuestro país y nuestra región.



La aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental en la Región de América Latina y el Caribe

Por **Guillermo Acuña**¹

Asistente Legal de la Secretaría de la Comisión, CEPAL / Naciones Unidas

Resumen ejecutivo

La aplicación y el cumplimiento de la ley en general y, en particular la ambiental, se han constituido en un eje central en la región de América Latina y el Caribe en tanto que como objetivos de política pública, la mayoría de las veces, están expresados y reflejados en normas. Hay ciertos elementos que dan el contexto para el análisis, tales como el tipo de organización jurídico-política de nuestros países o el soporte jurídico.

Aplicar y hacer cumplir la ley ambiental significa apoyar al personal responsable de la protección ambiental, es decir, quienes tienen la responsabilidad de proteger el ambiente, en el diseño y aplicación de programas y estrategias para que los objetivos de política ambiental, implícitos o explícitos, existentes en distintas normas, sean alcanzados.

La utilización de los instrumentos de mercado o de regulación indirecta en la gestión ambiental ha sido un tema de discusión en torno a la aplica-

¹ Para el presente texto Guillermo Acuña se basó en distintas presentaciones realizadas en actividades de capacitación a lo largo de los años 2005 a 2008. Este texto no representa de la opinión de la institución a la que el autor pertenece y solo es atribuible a su propia responsabilidad.

ción y el cumplimiento de la ley. Para un correcto y efectivo uso de dichos instrumentos es necesario contar con marcos regulatorios sólidos y un marco institucional adecuado; es decir que tales instrumentos resultan ser complementarios –y no sustitutivos– de mecanismos de comando y control suficientes.

El elemento de la participación social, sensiblemente ligado al acceso a la información, tampoco debe dejar de considerarse en tanto y en cuanto los actores sociales en su conjunto juegan y pueden jugar un papel significativo en torno a la aplicación y el cumplimiento de la ley.

Algunos ejemplos de medidas concretas que pueden apoyar y mejorar la aplicación y el cumplimiento de la ley ambiental están asociados a las capacidades institucionales de quienes tienen la responsabilidad del control. Incrementar el número de inspecciones o imponer efectivamente sanciones en el caso que haya infracción a las leyes y reglamentos, y contar con procedimientos bien definidos, son acciones centrales a tomar si se quieren resultados positivos. Es además fundamental capacitar a quienes llevan adelante la fiscalización. Asimismo, es importante contar con indicadores que demuestren el desempeño de la aplicación y el cumplimiento de la ley ambiental y exigir oportunas rendiciones de cuentas.

I. La importancia de la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental como política pública

Laplicación y el cumplimiento de la ley en general y, en particular la ambiental, se ha constituido en un tema central en la región de América Latina y el Caribe en tanto que como objetivos de política pública, la mayoría de las veces, están expresados y reflejados en normas. Sin la posibilidad de una concreta aplicación y un efectivo cumplimiento por parte de los regulados, estos objetivos de política quedarían vacíos al no ser alcanzados. En nuestra región, los ciclos históricos de desarrollo de la normativa ambiental que se iniciaron a mediados del siglo XX pero con mayor especificidad durante la década de los años setenta, reflejando el *efecto Estocolmo 1972*², han tenido un impacto importante en la cons-

² Se llama así al impacto que la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente Humano tuvo en la generación de respuestas de políticas públicas en torno al medio ambiente, reflejadas principalmente en normas y en instituciones.

trucción del andamiaje normativo medioambiental. Sin embargo, no podríamos decir que ese marco jurídico es hoy completamente sólido dado que está renovándose permanentemente, a pesar que se creyó que las leyes Marco o leyes de bases de medio ambiente serían bastante estáticas. La creciente segunda ola o generación de leyes Marco o de base de medio ambiente es un ejemplo actual de dicho cambio permanente; Perú renovó su ley en 2006 y Argentina la creó hace relativamente poco también.

Para analizar cómo y por quiénes se aplica la ley ambiental y quiénes y cómo se implementa la ley ambiental por quienes tienen la obligación de cumplirla, es necesario, previamente, tener en cuenta unos elementos que dan el contexto para el análisis. Se podría partir desde el tipo de organización jurídico-política de nuestros países, en razón que no es lo mismo aplicar legislación ambiental en países que tienen una estructura federal de gobierno (tales como Argentina, Brasil, México y Venezuela en América latina y el Caribe), que aplicar normativa ambiental en países con organización del Estado en un formato centralizado. La diversidad en diferentes niveles del Estado en los países federales significa que esos niveles tienen, en algunos casos, la atribución de dictar normas ambientales, en el sentido amplio de la palabra. Por ello, una lectura del ámbito en donde se aplica y hace cumplir la norma ambiental es imprescindible.

Otro elemento u otra característica que debe ser tenido en cuenta cuando se habla de *aplicación del derecho ambiental*, más allá de la estructura organizacional y política de un país, es el soporte jurídico y político que el tema tiene. Es decir, si hay un reconocimiento constitucional, de qué manera los acuerdos y los tratados internacionales están siendo generadores o aportan, desde el plano supranacional al plano doméstico, un número de reglas en la materia. Asimismo es dable considerar, en el marco de la globalización y su avance, la existencia de otros acuerdos que, con otro espíritu, también tienen repercusiones directas e indirectas en la materia ambiental, estableciendo reglas que constituyen también un marco jurídico ambiental a considerar; nos referimos a los acuerdos de libre comercio.

El contar o no con una ley marco de medio ambiente significa también que una serie de principios de política ambiental están siendo reconocidos en dicho marco jurídico y servirán de guía en la adopción de decisiones. Todos los países de la región la poseen, algunos desde épocas

tempranas y otros de inclusión posterior, incluso de manera muy reciente, siendo hoy este tipo de normas casi un *requisito* fundamental en lo que se denomina la *gestión ambiental moderna*. Otros países están ya en períodos de reforma o de segunda generación de dichas leyes marco, en las que se imponen mínimos aceptables pero dentro del uso de instrumentos de gestión y política más sofisticados, que elevan los mínimos de protección ambiental.

A ello hay que agregarle, en tono complementario, la existencia de *normas de emisión*, que generalmente son normas técnicas y la existencia de *normas de calidad*, respecto a la capacidad de los cuerpos receptores de recibir y tolerar ciertos tipos de contaminantes. También los temas de competencia y jurisdicción deben ser tenidos en cuenta, en la medida en que en países federales o de organización descentralizada de los poderes del Estado es donde con frecuencia se presentan conflictos entre los distintos niveles del estado (podríamos preguntarles a los colegas y especialistas en derecho e institucionalidad de Brasil, Argentina y México sobre dificultades de este tipo en materia de aplicación de la legislación ambiental o también a los de Colombia o Perú, por citar algunos casos). Así, la sucesión de *conflictos* interjurisdiccionales respecto a la aplicación de la legislación ambiental es materia corriente en la realidad pública latinoamericana y caribeña.

Este conjunto de elementos es importante también considerarlo en la medida en que representa lo que se llama las *políticas públicas ambientales explícitas*, concepto acuñado por Nícolo Gligo en la CEPAL en la década de los noventa y que convive con las *políticas públicas ambientales implícitas*. Se reconoce que la mayoría de las políticas ambientales se reflejan en marcos normativos y, en ese sentido, las políticas ambientales y la materia ambiental en su conjunto, también coexisten en el marco de las políticas públicas con otras políticas. En esa coexistencia, enfrenta numerosos desafíos: uno de los más importantes es que compite en la asignación de recursos públicos, puesto que es uno de los sectores menos representados en torno a la asignación de partidas presupuestarias en nuestros países. Esta situación se refleja también en países de Europa y en otros de la OCDE, pero lo que diferencia a nuestra región con estos otros países industrializados es la *magnitud* de los recursos que reciben cada uno y los niveles de desarrollo en los cuales esas políticas públicas pueden llevarse adelante.

La problemática de los recursos se centra en que se está compitiendo en la asignación de recursos con otras políticas públicas, tales como la de salud, de educación, de seguridad, de vivienda, de justicia y en esa competencia el sector ambiental siempre es *menos* prioritario; es más, las informaciones que hay respecto al gasto público en protección ambiental son bastante inciertas, incluso aproximaciones. CEPAL hizo un ejercicio durante el año 2002 con algunos antecedentes³; hay información de algunos países pero no es cómodo políticamente mostrar que este sector de la política pública no es sólido en términos presupuestarios y por consiguiente, ninguna autoridad pública se sentiría comfortable si tuviera que decir que se gasta menos en ambiente que en armamento o en actividades militares, por ejemplo.

Volviendo a la idea o concepto de políticas públicas explícita o implícitamente ambientales, es necesario distinguirlas unas de otras. Las primeras están reflejadas en normas o reglamentos, políticas en sí mismas, que directamente abarcan la materia ambiental; por ejemplo, el mecanismo de licenciamiento ambiental. Las que son implícitamente ambientales son reconocibles en otros sectores fundamentales de la política pública como la economía, en donde las normas de inversión, regulaciones macroeconómicas y similares pueden jugar implícitamente un papel en la materia ambiental (por ejemplo, mayor o menor estímulo a la extracción de recursos naturales por su valor de mercado). Otro sector fácilmente identificable por su cercanía implícita a la materia ambiental está en el sector *agricultura*, o en el sector turismo, que en los países del Caribe y de América Central, por ejemplo, cobra una dimensión crucial en la economía y que depende, ciertamente, de sus bellezas naturales como factor de atracción turística. Otra política que implícitamente juega un papel determinante en lo ambiental es la de manejo, uso y ordenamiento del suelo / territorio. Hoy por hoy, definiciones en este campo son las que generan una importante base de los conflictos socio-ambientales existentes.

Estas políticas ambientales implícitas en otros sectores también tienen que ser tenidas en cuenta cuando hablamos de aplicación y cumplimiento de la ley. Ello, por el *cómo* aplicar y hacer cumplir las normas y las

³ Véase el sitio de internet: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dmaah/noticias/proyectos/1/9311/P9311.xml&xsl=/dmaah/tpl/p14f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl> el cual se refiere específicamente a los resultados de dichos estudios.

políticas ambientales cuando existen andamiajes jurídicos que no están necesariamente actualizados, ni son coherentes entre sí ni con otros ordenamientos jurídicos sectoriales. Este importante problema fue enfrentado por algunos países de nuestra región que firmaron acuerdos comerciales y que tuvieron que hacer una descripción específica de cuál era la norma ambiental que se iba a aplicar en el marco de ese acuerdo comercial, dado que la dispersión y ausencia de coherencia y coordinación normativa que existe en nuestros países es bien notoria. Se dan casos en los cuales normas de comienzo de siglo XX, que no tienen prácticamente coherencia, ni coordinación con normas actuales, especialmente en lo que tiene que ver con controles de emisiones e inmisiones, están aún vigentes. Una gran tarea pendiente en los países de nuestra región es la de realizar estudios de armonización y de depuración jurídica en general y en nuestro sector ambiental en particular, dado que nos ayudará a simplificar la tarea de cumplir y hacer cumplir la norma ambiental generando también seguridad jurídica en torno a cuál es la materia que tenemos que aplicar.

Otro factor que coexiste permanentemente en materia de *enforcement* es el de la existencia de numerosos intereses contrapuestos, incluso reflejados en *normas*. Por ejemplo, una ley de promoción de una determinada actividad, de un sector –la minería, por ejemplo–, establece las mayores facilidades para la llegada de capitales para que inviertan en esos sectores. Está claro que los textos de los acuerdos de inversión nunca dicen ni dirán que parte de las facilidades estará ligada a una *relajación* en torno al control de las obligaciones ambientales, ni siquiera a una tolerancia en ello; sin embargo, la casuística ha mostrado y muestra que en la práctica esos textos de la norma de inversión colisionan con los objetivos de política ambiental reflejados en normas al tornarse más importante, relevante y estratégico para un determinado país o territorio, hacer llegar esa inversión, por los efectos socio económicos que traería aparejada. Ante esta situación, cabe la pregunta de ¿Cuál es la capacidad que tienen los actores, tanto públicos como privados, para aplicar y hacer cumplir la ley? En esta pregunta estamos identificando dos actores relevantes. Por una parte, quienes tienen que aplicar la ley; fundamentalmente hablamos de los órganos públicos de los poderes ejecutivos y en segunda instancia, los órganos jurisdiccionales. Como segundo actor relevante, distinguimos *quienes* tienen que cumplir con

la ley; nos referimos a los sujetos que están regulados y obligados por la misma. Y en este punto no hay distinguos entre actores públicos o privados; nos estamos refiriendo a todo el universo de regulados que puedan caber dentro de la norma específica.

Cuando hablamos de aplicar y hacer cumplir la ley, estamos también introduciéndonos en la génesis de la creación normativa, que en nuestros sistemas está mayoritariamente asociada a los poderes legislativos. Es allí donde hemos sido testigos de expresiones poco felices, cuando se resalta que la tarea de construcción normativa se acaba al aprobarse dicha norma en el ámbito parlamentario y que es una tarea de los restantes poderes del estado (ejecutivo y judicial) el hacer que la misma se cumpla y se aplique. La tarea parlamentaria de contribución al diseño y aplicación de políticas públicas reflejadas en normas debiera apoyarse en las ciencias jurídicas y en las de la rama a regular en particular, de manera de poder evaluar la necesidad, pertinencia, capacidades y eventuales dificultades para su aplicación –y consenso de sectores regulados, por cierto un tema central cuando se trata del establecimiento de límites o estándares, por ejemplo– al generar una nueva normativa.

En términos concretos ¿qué significa aplicar y hacer cumplir la ley ambiental?

Desde una aproximación bastante general, aplicar y hacer cumplir la ley ambiental significa apoyar al personal responsable de la protección ambiental, es decir, quienes tienen la responsabilidad de proteger el ambiente, en el diseño y aplicación de programas y estrategias para que los objetivos de política ambiental, implícitos o explícitos, existentes en distintas normas sean alcanzados⁴.

¿Qué es lo que se pretende, desde la perspectiva de la política pública, al establecer una normativa ambiental? Estamos planteándonos un objetivo de política reflejado en una norma, una aspiración de la sociedad en su conjunto, que en lo ambiental podría ser, por ejemplo, el resguardo de un ecosistema o la protección de ciertas especies, o limitar o condicionar el desarrollo de ciertas actividades. Entonces, quienes tienen esa

⁴ En este punto se ha seguido la opinión y los trabajos desarrollados por Michael Stahl, de la EPA en Estados Unidos y por María Eugenia Di Paola, en la *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)* en Argentina. Ambos han realizado importantísimas contribuciones al desarrollo del tema en nuestra región.

responsabilidad son los que tienen específicamente la tarea y la atribución de aplicar y hacer cumplir la ley ambiental.

¿Y qué aplicar? ¿Aplicamos normativas que están dispersas, aplicamos normativas que son coherentes, aplicamos normativas que no guardan sentido con la forma en la que han sido establecidas y con las capacidades de los regulados en poderlas cumplir? ¿Hay armonización en estos sistemas jurídicos? Estas preguntas invitan a una necesaria reflexión acerca de *qué tipo de normativa* (en términos de calidad normativa) vamos a aplicar y hacer cumplir.

Una variable por demás compleja está ligada al ámbito de la aplicación. ¿Son las normas ambientales de aplicación general en todo el territorio de un Estado o debemos esperar que, como sucede en algún país de organización federal, donde algunas normativas de alcance federal son resistidas por las provincias y otras unidades subnacionales, para su aplicación efectiva, deban contar con una adhesión específica para aplicarlas? Se supone que la materia federal ha sido aprobada por el Congreso, por el Parlamento, por la Asamblea Legislativa de un país. En ese ámbito parlamentario están representados los habitantes del país a través de los legisladores y por lo tanto, las decisiones que se toman (que mayoritariamente también se tornan en leyes) son principios consensuados por los representantes de todo el pueblo de ese país. Sin embargo, esa idea de protección mínima para un país, en donde los territorios que lo componen pueden hacer más estrictos esos mínimos, no puede ser aplicada en tanto y en cuanto los territorios subnacionales no acepten expresamente que esa legislación, aprobada por *sus representantes*, sea aplicable.

Llama la atención, en particular en esta situación, la visión absolutamente anacrónica que se tendría de las llamadas *estrategias de desarrollo* de un país o territorio determinado –que están ciertamente lejos de ser de desarrollo sostenible– cuando se pretende aplicar normas *federales* en una parte del territorio/ país y en otras no. El resultado de esta situación, entre otras cosas, es la importante generación de espacios de inseguridad e incerteza jurídica y la potencial afectación de recursos naturales y sus potenciales beneficios.

Estamos en la actualidad enfrentando una severa y preocupante crisis financiera y económica internacional que exige mirar de manera integrada y en una perspectiva de medio y largo plazo la materia ambiental con

el proceso de desarrollo de los países en general, en particular frente a la *crisis climática* que se padece planetariamente. Estamos hablando de utilización de recursos naturales, estamos hablando de la forma en la que esos recursos naturales están siendo utilizados de manera sostenible o no, qué papel tienen en esa materia de aplicación de la ley, las distintas jurisdicciones, los distintos niveles de presencia *del Estado* en nuestros países. Existen también referencias específicas a las capacidades para hacer cumplir la ley.

Un ejemplo claro emerge de los acuerdos internacionales de carácter multilateral, pero que además y de manera creciente, están reflejando un carácter multisectorial: el Convenio de Basilea⁵ ¿es un acuerdo específicamente de carácter ambiental o es un texto de desarrollo sostenible? No sólo es un acuerdo de carácter ambiental, es un texto que esta regulando el *movimiento transfronterizo de desechos peligrosos* y que tiene que ver específicamente con una actividad económica que requerirá, para su aplicación, un procedimiento que demandará la coordinación de distintos sectores de la gestión pública. Estamos hablando de guardias de fronteras, oficiales de aduanas, autoridades ambientales, técnicos, y además de una multiplicidad de sectores, y una necesaria coordinación de los procedimientos. Así, surge la pregunta lógica y primaria en torno a cuáles son las capacidades que tienen nuestros países para cumplir con acuerdos de esas características. Lo mismo pasa en materia de *ozono*, cuando no se trata sólo de autoridades ambientales o del marco ambiental, sino de una actividad económica que utiliza una serie de sustancias agotadoras de la capa de ozono y que requiere, para su debida aplicación, la participación de diversos sectores y un mecanismo de coordinación. También la dimensión económica del problema se hace presente al momento de decidir cómo sustituir esas sustancias agotadoras de la capa de ozono por otras que no lo sean.

Respecto al tema de la información estamos, como países y sociedades en nuestra región, enfrentando importantes desafíos en la medida que no producimos información adecuada y la construcción de datos acerca de cómo se están aplicando y cumpliendo las normas no se realiza. ¿Es-

⁵ Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios del 22 de marzo 1989, en: <http://www.basel.int/text/con-s.doc>

tamos acumulando esa información, están nuestros países documentando estas acciones en un formato de análisis continuo? Vale destacar que algunos países hicieron estos ejercicios y estudios sobre ello nos ponen de manifiesto la dramática situación de esta materia. La realidad hoy, a comienzos de 2009, nos muestra que estamos en una situación bastante precaria en la medida en que esa información sobre la *aplicación y el cumplimiento de la ley ambiental* no está siendo consolidada ni puesta a disposición de los usuarios interesados ni en general. De ello resulta que se hace prácticamente imposible conocer si el objetivo ambiental que estaba representado en la norma, se cumple al final de todo el ciclo de aplicación de la misma.

Vale reflexionar que si buscamos alcanzar o cumplir objetivos y metas ambientales, es muy probable, casi seguro, que si se alcanzan se logren a la vez objetivos mediatos o indirectos de una política pública asociada, como la reducción de la población bajo pobreza o el acceso de esa población a sistemas de saneamiento (residuos, aguas residuales domésticas, etc.). Efectivamente, los objetivos ambientales y los objetivos de política ambiental implícitos en la norma están también orientados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un territorio / país determinado, lo que es un objetivo central de la administración del estado.

La definición de *quien o quienes* aplican las normas es central. En general, en nuestros países, esta responsabilidad es delegada a un espacio institucional u órgano de la administración pública para que monitoree el cumplimiento de la ley por parte de los regulados, los que no siempre –según nuestras realidades– cuentan con las capacidades adecuadas para asumir esta responsabilidad. De allí que los esfuerzos por descentralizar en nuestros países se vean enfrentados a muy limitadas condiciones de cumplir con el mandato delegado, en particular, en los niveles subnacionales o niveles locales. De allí que es imperioso contar con una institucionalidad adecuada, dotada de los recursos necesarios y que se responsabilice de rendir cuentas a los órganos de control sobre si el objetivo de la norma se alcanzó o no.

¿Cómo hacemos posible que estos actores que tienen que hacer cumplir la ley estén lo suficientemente preparados para ello? Y la inacción de estos responsables ¿cómo se resuelve? Es notoria la casuística en algunos de nuestros países que muestra que la solución de las controversias en

estas materias se estaría dando solamente en el ámbito judicial. Esto está reflejando que, un espacio importante donde podrían o deberían darse estas soluciones –el ámbito administrativo– no se está utilizando o se está *bypassando*. Es de nuestra opinión que el ámbito judicial debiera ser un mecanismo indirecto de resolución o de última vía, porque estamos haciendo una utilización importantísima de nuestros recursos no teniendo en cuenta el costo social en ello implicado. Es el caso en donde se llega a las más altas instancias judiciales de un país –su Corte Suprema o su Superior Tribunal de Justicia– en donde este tribunal ordena al Poder Ejecutivo que haga o deje de hacer algo, que tome una acción o que se abstenga de continuarla.

Es visible y notorio que estas situaciones, límites en cierto sentido, son también reflejo de las limitadas acciones que se toman en los ámbitos administrativos, sean cuales fueren las causas. Ante las intervenciones de los poderes judiciales en ello, se visualiza una fuerte confianza, de la sociedad en su conjunto, que el problema se resolverá en esa vía, lo que en definitiva fuerza también a que se produzca una *judicialización* de la gestión ambiental en su conjunto.

II. Los instrumentos de regulación indirecta y su contribución a la aplicación y cumplimiento de la ley ambiental

Otro elemento que está ligado al *quienes* deben cumplir la ley y que ha sido elemento de mucha discusión durante la década de los noventa, ha sido el de la utilización de los instrumentos de mercado o de regulación indirecta en la gestión ambiental, en donde Chile ha sido un ejemplo poderoso en el establecimiento de estos mecanismos. Esto, en la idea que mecanismos más flexibles y en donde la regulación indirecta podría coadyuvar a un mejor cumplimiento de los objetivos de política ambiental reflejados en normas. Entonces, el debate central en este tema es si los tradicionales instrumentos de comando y control –o de regulación directa– van de la mano o pueden o deben ser sustituidos por la regulación indirecta o los instrumentos de mercado. Esta pregunta, ya con

varios años de experiencia en nuestra región –y fuera de ella, por cierto– ha sido respondida con claridad en el sentido que los instrumentos de *regulación directa* podrían ser acompañados por los de *regulación indirecta* pero nunca sustituidos. Varios ejemplos sobre su uso fueron documentados por CEPAL entre 2000 y 2003⁶ en donde quedó claro que para un correcto y efectivo uso de dichos instrumentos era necesario contar con marcos regulatorios sólidos y un marco institucional adecuado, incluyendo los mecanismos de monitoreo y control suficientes, para un uso *complementario* de estos mecanismos.

Es interesante constatar que en su diseño y aplicación, estos instrumentos pueden servir para estimular a que la comunidad regulada cumpla con objetivos ambientales, mas allá de lo que la ley les exige, en aras de un mejor comportamiento social y empresarial, en el caso que se trate de actores productivos. El ejemplo clásico es que si un conglomerado industrial, un grupo corporativo quiere tener estándares ambientales de cumplimiento superiores a los que la norma del país les exige, puede hacerlo y con ello obtener las certificaciones que así lo acrediten, con sus consecuentes beneficios, pero *siempre* habiendo cumplido con las leyes del lugar donde asientan sus actividades. Durante bastante tiempo existió –y en algunos países aún persiste– la idea por parte de los regulados, fundamentalmente de las grandes corporaciones, que creen que *sólo* con políticas de responsabilidad social y ambiental o certificaciones están sustituyendo las debilidades o inacciones de los tradicionales marcos regulatorios establecidos nacionalmente. Eso no es así o no debe ser así; el comportamiento de los actores regulados –sean estos públicos o privados– tiene que estar asociado a un compromiso de darle cumplimiento a las normativas nacionales, haciendo uso de los ya no tan novedosos incentivos o políticas específicas, tales como las de producción limpia, de acceso tecnológico, de etiquetado, las que específicamente pueden funcionar como apoyo para el cumplimiento de objetivos ambientales, pero nunca sustituyendo a los instrumentos de comando y control.

⁶ Véase: <http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7451/inicio.htm>

III. La importancia de la participación social en torno a la aplicación y el cumplimiento de la ley ambiental

Este elemento, el de la participación social, sensiblemente ligado al acceso a la información, tampoco debe dejar de considerarse en tanto y en cuanto los actores sociales en su conjunto juegan y pueden jugar un papel significativo en torno a la aplicación y el cumplimiento de la ley. Podríamos partir preguntándonos ¿donde están, hoy, los conflictos socio-ambientales en nuestros países? Yendo desde lo más *micro* hasta lo más *macro*, todos están directa o indirectamente relacionados con alguna objeción de las comunidades a aceptar una actividad o algún proyecto, o a resistir alguna decisión que va desde la decisión de un órgano gubernamental de asentar un plan de viviendas o la localización de un relleno sanitario, hasta las grandes obras de infraestructura o intervenciones en la explotación de recursos naturales o, también, al demandar un accionar correctivo frente a algún daño ambiental constatado. Es decir, estamos hablando de la más variada gama de conflictos que, temáticamente, podría encontrar ejemplos –y no pocos– en las realidades de nuestros países.

La atención que presta día a día la sociedad civil al accionar de los sectores productivos, en particular, hace que su papel sea igual de relevante al del monitoreo y control de los órganos públicos. ¿Por qué esto? Son sabidas las limitaciones de las instituciones con responsabilidad en el control de la ley y por ello, de forma indirecta, es por instancia de la sociedad civil, que informa, pone en conocimiento o simplemente denuncia una infracción o un accionar, generando que el aparato administrativo –y, en muchos casos, el sistema judicial– se pongan en marcha con el fin de lograr que la ley sea aplicada y cumplida.

La relevancia de esta intervención no sólo es aplicable a los compromisos normativos establecidos por los órganos legisferantes nacionales (incluidos los subnacionales y los locales), sino que también –y cada vez más– a los que son compromisos establecidos supranacionalmente pero exigibles en el plano interno. En mayo de 2008 fuimos testigos en la prensa latinoamericana, de una demanda planteada por un importante grupo de la sociedad civil brasileña que reclamaba el incumplimiento por

parte de ese país de las responsabilidades emergentes del Protocolo de Seguridad en la Biotecnología (Protocolo de Cartagena). Dicha petición se hizo específicamente al Comité de monitoreo de la Convenio sobre la Diversidad Biológica y a la Reunión de las Partes del Protocolo de Cartagena.

También son reconocidas las oportunidades de participación de la sociedad civil respecto a la aplicación y el cumplimiento de la ley ambiental en el marco de acuerdos comerciales o *tratados de libre comercio*, en donde los ejemplos del NAFTA y de Chile –en su formato bilateral con Canadá y Estados Unidos– nos muestran interesantes resultados. Los acuerdos comerciales ya firmados y que se están negociando, establecen en diferentes artículos la necesidad de cumplir con las legislaciones ambientales nacionales y establecen sanciones de carácter económico por el incumplimiento. Es un modelo de acuerdo de libre comercio que se estableció pero ¿qué van a hacer nuestros países en el caso que se vean acusados por incumplimiento de sus normas en el marco de estos tratados? México ya pagó sanciones ambientales en el marco de NAFTA y no fueron cifras menores; ello se dio por la exigencia de respetar, en el marco del capítulo XI del NAFTA, el derecho de los inversionistas de uno de los países en el otro país y como éstas debían ser protegidas; la sanción fue establecida por un órgano supranacional de ese acuerdo.

Otras oportunidades en donde la sociedad civil ha podido expresarse en torno al cumplimiento de objetivos de política ambiental asociados a normas en nuestra región han sido los ejemplos de México y Chile y en el nivel subnacional, el Estado de Amazonas en Brasil⁷. Las Evaluaciones de Desempeño Ambiental, bajo metodología OCDE, desarrolladas desde 1996 en México y posteriormente en Chile (2004) y en Amazonas (2007) –habiendo CEPAL formado parte de los equipos evaluadores de estos dos últimos– han sido importantes ejemplos de cómo, un examen de los efectos de las acciones (no sólo los compromisos) en materia de política ambiental, puede ser opinado por la sociedad civil, ya sea de forma individual u organizada. Los sendos reportes emergentes de dichas experiencias demostraron que la opinión de la ciudadanía es tenida en cuenta en el mecanismo de revisión entre pares (*peer review*) y que los evaluados

⁷ El informe de Chile puede leerse en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/21252/lc2305e.pdf> y el Informe de Amazonas en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/29161/LC-W126.pdf>

comienzan a mirar con bastante interés lo que los grupos sociales de su país expresan en torno al desempeño público en dicha materia. El someterse voluntariamente a este tipo de monitoreo hará necesario demostrar que los objetivos de política ambiental no sólo están reflejados en la norma escrita, sino también en los resultados que esa norma está teniendo –o no– en torno a su aplicación y cumplimiento.

IV. Algunas recomendaciones en torno a cómo mejorar los mecanismos de aplicación y cumplimiento de la ley ambiental

Algunos ejemplos de medidas concretas que pueden apoyar y mejorar la aplicación y el cumplimiento de la ley ambiental están asociados a las *capacidades institucionales* de quienes tienen la responsabilidad del control. Por ello, incrementar el número de inspecciones para complementar un monitoreo de una situación en un medio determinado o la imposición *efectiva* de sanciones en el caso que haya infracción a las leyes y reglamentos y contar con procedimientos bien definidos son acciones centrales a tomar si se quieren resultados positivos. El tema procedimental es clave: muchas veces el dictado de las normas fracasa en su aplicación cuando los procedimientos para llevarla a la práctica no están debida y claramente establecidos. A veces, quienes tienen que hacer la inspección fracasan, las pruebas que se toman no son válidas, el cuerpo en el que se toma la muestra tampoco, etc.

Es deber fundamental el capacitar a quienes llevan adelante la fiscalización. Existen, hoy en día, mecanismos de información continua que en el mundo tecnologizado de hoy vemos visibles en los reportes que producen redes de monitoreo, específicamente en el agua y el aire. En nuestras grandes ciudades y áreas metropolitanas se están viendo estos mecanismos y redes con mayor frecuencia. México y Chile tienen mandatos para establecer sus RETC o “registros de emisiones y transferencia de contaminantes”. Son informes que se elaboran en cada país en donde se identifica la fuente de contaminación, quiénes son los emisores de los diferentes tipos de contaminantes y si pueden tener algún tipo de movilidad. Estos reportes sirven al objetivo de monitorear en el corto y medio plazo el

comportamiento de los regulados y los efectos que sus emisiones tienen, incluyendo su variabilidad y desplazamiento, cuando estos cambios pueden tener efectos dañosos a la salud o al ambiente. Tienen su origen en acuerdos paneuropeos, específicamente en la Comisión Económica para Europa, la hermana de la CEPAL para Europa, y surgieron con el fin de contar con algún tipo registro voluntario bajo la responsabilidad de los Estados, donde se documentaban cuáles eran las fuentes de contaminación y de qué manera podían esas fuentes de contaminación comportarse en un ecosistema compartido. Para ello, se establecieron programas concretos de aplicación y cumplimiento, es decir, un estímulo concreto desde quienes tienen la tarea de hacer cumplir la ley con incentivos para ello.

V. Los indicadores de aplicación y cumplimiento de la ley ambiental

El siguiente elemento que vamos a analizar está asociado a la forma en la que podríamos analizar, relevar, determinar si lo que estamos haciendo tiene algún sentido (o resultado positivo) al final del día.

No es común que los responsables del accionar –fundamentalmente del sector público– quieran hacer visible los resultados de sus prácticas; sin embargo, lenta pero progresivamente, demandas de distintos sectores –los parlamentos, las autoridades fiscales, la misma sociedad civil– han ido incrementalmente solicitando una rendición de cuentas en torno a la efectividad y la eficacia de la legislación ambiental.

Así, la aparición del uso de indicadores de aplicación y cumplimiento de la ley ambiental se ha dado tanto en países desarrollados –inicialmente– como en países en vías de desarrollo. De hecho, a fines de los años noventa se constituyó una red internacional –INECE⁸– que aglutinó a los interesados en la materia comprendiendo a interesados tanto de la órbita de lo público como la academia, la sociedad civil y los actores regulados. Desde allí, basados en la experiencia de países como Estados Unidos y otros de la órbita europea, se ha difundido la importancia de

⁸ Véase por favor: www.inece.org

contar con indicadores que demuestren el desempeño de la aplicación y el cumplimiento de la ley ambiental.

En nuestra región este tema suele ser mirado con recelo en el entendido que contar con este tipo de indicadores sería una *sofisticación* de países desarrollados, lejos de nuestras realidades. Sin embargo y a pesar de las condiciones planteadas al inicio de este texto, en nuestra región han ido paulatinamente construyéndose informaciones que podrían ayudarnos a tener claridad, no por el mero hecho de que nos guste tener información sino porque es un deber del Estado como representante de las comunidades, de *informar* sobre el estado del medio ambiente, sobre las condiciones en las cuales ese ambiente se encuentra y las potencialidades dañosas que puede haber en un medio que esté afectado. De esa manera, hacer visible si la legislación está siendo aplicada y cumplida.

En ese sentido rescatamos la experiencia desarrollada entre 2003 y 2007 de un proyecto⁹ que se llevó a cabo en tres países de América Latina sobre indicadores de aplicación y cumplimiento de la ley ambiental y que fuera desarrollado por el instituto del Banco Mundial con el apoyo de CEPAL¹⁰ y distintas organizaciones civil y públicas de Argentina, Brasil y México. Los países plantearon este proyecto bajo la idea que hay una necesidad específica de desarrollar herramientas básicas para fortalecer la implementación de la normativa ambiental en la medida que no tenemos claridad si esa norma ambiental esta siendo efectiva y eficaz en su ciclo completo de aplicación. Así, se reconoce la importancia de contar con indicadores de *enforcement* para evaluar el grado de aplicación y medir el nivel de cumplimiento por parte de la comunidad regulada.

En el caso de Brasil¹¹, resulta interesante el haber abordado temas como agua, aire y deforestación. Este último es tan sensible que la publicación de datos sobre deforestación puede provocar la salida (o dimisión) de la autoridad ambiental, en la medida que lo informado no representa

⁹ Véase para el caso de Brasil: <http://www.planetaverde.org/include/project.pdf> ; para el caso de Argentina: <http://www.farn.org.ar/investigacion/polamb/index.html#1> ; para el caso de México, véase: <http://www.ceiba.org.mx/>

¹⁰ CEPAL contribuyó al desarrollo del proyecto de distintas maneras. Véase: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dmaah/noticias/discursos/4/20844/P20844.xml&xsl=/dmaah/tpl/p4f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl>

¹¹ Véase el caso de Brasil: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/31998/W156.pdf>

las expectativas de las autoridades (o de la sociedad) en la materia. Este tema no sólo es importante en la agenda política del Brasil, sino en nuestra región toda –cuando las cifras de emisiones de gases de efecto invernadero, crecientes, están ligadas a este accionar– en la medida de la presión que sectores económicos ejercen sobre la deforestación y la ampliación de la frontera agropecuaria.

El uso de los indicadores implica identificar y analizar qué información puede ayudar a contar con estos indicadores partiendo de un enfoque interdisciplinario en el que no sólo actuarán analistas jurídicos sino que también debieran intervenir técnicos y economistas, con el fin de determinar si una norma tiene o no viabilidad económica, es o no *reconocida* por parte de la comunidad, y su aplicación obtiene un resultado esperado por la comunidad en su conjunto.

La metodología de este estudio implicó el revelamiento de documentos, entrevistas, talleres y la elaboración de informes finales, partiendo de una definición de qué eran estos indicadores y se los definió con una medida cuantitativa o cualitativa donde se encuentran estos dos componentes. Un componente cualitativo donde podemos describir esta medida sin una cifra y una medida cuantitativa donde podemos darle una cifra: número de sanciones, número de inspecciones, monto de lo recaudado a partir de las sanciones que se han aplicado en la materia ambiental, etc. Estas medidas o cifras permiten demostrar cambios; un estatismo, un retroceso y un avance con el poder de simplificar la información que la realidad nos esta proveyendo y que puede servir para entender y valorar fenómenos complejos.

En esta materia se da una relación directa con los indicadores de sostenibilidad y hay una relación directa con los indicadores del estado ambiental, tema en el cual el PNUMA, CEPAL y muchos de los países latinoamericanos están trabajando. La construcción de estos indicadores ambientales nos muestra el estado de un sector, de un ecosistema o de un medio determinado en torno a sus condiciones y calidades ambientales. Los indicadores tienen el propósito de monitorear y controlar el funcionamiento de los programas de aplicación y garantizar la responsabilidad por el desempeño ante los cuerpos legislativos.

VI. La rendición de cuentas

El rendir cuentas es una tarea que en muchos países no se acostumbra demasiado, pero es un mandato legal y sirve para demostrar que los objetivos de política ambiental que están establecidos en la normas son alcanzados. Así podrá verse de qué manera el presupuesto que se asignó fue adecuadamente ejecutado o de qué manera no fue ejecutado: hay países en nuestra región en donde hay partidas presupuestarias asignadas a la fiscalización que son devueltas al final del ejercicio contable porque no han sido ejecutadas.

El hacer rendición de cuentas ayuda también a evaluar y mejorar la efectividad para construir un mejor programa de aplicación y cumplimiento de la ley. En definitiva, los beneficios de los indicadores son varios, mejoran el control del funcionamiento de los programas, mejoran la capacidad para establecer los objetivos y adecuar estrategias, contribuyen a que estos programas de aplicación y cumplimiento puedan ir retroalimentándose u orientándose hacia otros sectores o hacia otros ecosistemas que requieran mayor atención. Asimismo, en materia financiera, prioriza la toma de decisiones respecto a la asignación de recursos, ya que cuando la escena de disposición de recursos es limitada se parte también de que es necesario tener mucha claridad al momento de tomar decisiones en esa materia. Otro beneficio está ligado a la capacidad de identificar y corregir temas relacionados al funcionamiento de una institución, apoyando la motivación de los funcionarios y mejorando la capacidad para comunicarse y relacionarse con el público. Es decir, la sociedad en su conjunto está mirando lo que hace la autoridad ambiental y le reclama claridad en torno de sus manifestaciones públicas: reclama permanentemente qué está pasando con la aplicación de la ley.

El estudio identificó qué tipo de indicadores de aplicación y cumplimiento existen en los países en estudios de caso, analizó la aplicación de estos indicadores en temas determinados y propuso recomendaciones superadoras. Los destinatarios fueron organismos de aplicación, la mayoría eran entes públicos, pero no sólo entes públicos directamente o específicamente relacionados con la materia ambiental, sino también en distintos niveles, como por ejemplo los entes reguladores de actividades económicas, que antes estaban en manos del Estado y ahora están en manos de sectores privados, entes reguladores que monitorean también

la prestación de servicios públicos, el sector regulado y la sociedad civil en su conjunto. La metodología de los indicadores implica la determinación de indicadores de entrada, la de indicadores de salida, indicadores de resultado inmediato e intermedio e indicadores de resultados finales o de carácter ambiental, ese dato ambiental que nos está mostrando la situación de un cuerpo receptor, la situación o el estado de un ambiente determinado.

Los desafíos actuales en torno a estos indicadores están asociados a la necesidad de perfeccionar esta metodología, cuando hay un avance destacable en algunos países desarrollados, aunque sentimos que en nuestra región latinoamericana y caribeña estamos en condiciones de llevar adelante algún tipo de tarea en este sentido. Para ello, hay que avanzar en el involucramiento de los principales actores, es decir, de qué manera la comunidad regulada conoce que debe cumplir con estos objetivos de política ambiental y de qué manera se incorpora a otros actores de la política ambiental al proceso *conjunto* de revisar la efectividad de las normas. En tal sentido, las políticas explícitas son claras, es decir, se percibe de qué manera objetivos de política ambiental asociados a políticas de promoción de las inversiones se están alcanzando o no se están alcanzando, de qué manera el sector turístico de un país caribeño –con altos ingresos asociados al turismo– se está desarrollando de una manera sostenible o no, de qué manera eso no está condicionando la capacidad del uso de ciertos recursos naturales que son la fuente de los ingresos. El desafío está en determinar de qué manera estos desarrollos turísticos se están dando en sectores o áreas que son ambientalmente sensibles y que requieren atención especial por parte de los órganos del estado. Un ejemplo visible en varios de nuestros países también es el de los bordes o los litorales costeros, que son foco de presión de las actividades de desarrollo turístico y suelen entrar en colisión con estos intereses de políticas sectoriales diferentes.

Es también un desafío asociar a estos indicadores de aplicación y cumplimiento de la norma ambiental con los indicadores institucionales de sostenibilidad para preguntarnos de qué manera las instituciones están funcionando, o mejor: ¿están funcionando las instituciones?, ¿tienen las capacidades suficientes para ejercer su papel de fiscalización?, ¿están dotadas de los recursos para hacerlo?, ¿están dando los resultados que se esperaban?, ¿de qué manera?

VII. Comentarios finales

El propósito de esta contribución ha sido transmitir algunos conceptos, algunas ideas que creemos que puedan ser de utilidad en el objetivo de ser más transparentes y de facilitar la construcción de información en el ámbito público, apelando a una visión realista en la aplicación de la ley ambiental, en donde no deben sólo primar los enfoques conservacionistas, sino que deben estar balanceados con las necesidades de la sostenibilidad del desarrollo. ¿Vamos a impedir el desarrollo del sector turístico de nuestros países? ¿Vamos a prohibir o limitar abruptamente las inversiones en los sectores mineros? ¿Vamos a limitar totalmente las inversiones en el sector forestal cuando hoy es un tema central y ciertamente dinamizador de las economías? La idea es que autoricemos y licenciamos esos proyectos *pero* bajo una expectativa de solidaridad; nuestras comunidades necesitan desarrollarse, necesitan acceder a bienes y servicios –sin entrar en la disputa de si dichas necesidades son reales o superfluas, lo que forma parte de otra discusión–; ello, por cierto, sin vulnerar objetivos comunes de la sociedad en su conjunto, que son los que deben primar al momento de la toma de decisiones.

Otro aspecto que hay que tener en cuenta es el de las capacidades institucionales, no solo en la materia ambiental sino de todos los que tiene responsabilidad en la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental. Es necesario valorar y medir la efectividad de las políticas ambientales y de desarrollo sustentable que estén reflejadas en normas; no sólo las ambientales. ¿Están estas normas orientadas a un objetivo de sustentabilidad o no, o de qué manera las normas ambientales pueden contribuir a ese objetivo de sustentabilidad? Hablamos de la responsabilidad de quienes tienen la tarea de dictar normas, pero no sólo en el ámbito del poder legislativo, ni de los poderes legislativos federales o nacionales sino también en el caso de nuestros territorios subnacionales –estados, provincia o regiones, según los casos– y también lo municipios: el dictado de ordenanzas y de normas que tienen aplicación y cumplimiento en el plano subnacional y en el local. También las normas técnicas: ¿qué papel cumplen las normas técnicas en la facilitación de la aplicación y cumplimiento?

Contar con indicadores de aplicación y cumplimiento no es una sofisticación, hay que tomar la decisión política de tenerlos, podemos partir

con algunos sistemas básicos y sencillos en el marco del trabajo de las autoridades ambientales nacionales, también en los ámbitos sub nacionales, pero es necesario que sean diseñados, construidos, aplicados y evaluados. Ello facilitará sustantivamente alcanzar los objetivos de política pública –no sólo ambiental sino de todas las políticas públicas– como un objetivo social de la comunidad en su conjunto. Y este ejercicio de la aplicación y el cumplimiento de la ley ambiental debería comenzar por la construcción de información, lo que debería tener un carácter continuo.

Finalmente hay una necesidad de tomar una postura frente a esta presión que existe de que los instrumentos de mercados son sustitutos de los instrumentos de comando y control. Nuestra recomendación es que tiene que haber un balance permanente entre la utilización de instrumentos de comando y control e instrumentos de mercado en esta materia, es decir: los unos no son sustitutos de los otros.

Bibliografía

INECE / OECD, 2004, "Measuring What Matters: Proceedings from the INECE-OECD Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators, 3-4 November 2003, OECD Headquarters, Paris, France.

Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte (1999), "Indicadores de la aplicación efectiva de la legislación ambiental: Memoria de un diálogo en América del Norte", ISBN 2-922305-34-



Cambio Climático:

Instrumentos jurídicos y los escenarios hacia Pos-Kyoto

Por:

Belén Esteves

Coordinadora del Área de Comercio y Desarrollo Sustentable de FARN

Agnès Sibileau

Docente a cargo de la Clínica Jurídica UBA-FARN

Resumen ejecutivo

El cambio climático es un hecho que resulta indiscutible y por lo tanto se trata de uno de los retos más importantes al que se enfrentan los países en este siglo.

Mientras los gobiernos de los principales países emisores de gases de efecto invernadero discuten su responsabilidad en el calentamiento global, el planeta ya está sufriendo sus consecuencias: pérdida de ecosistemas, sequías, aumento del nivel de los mares, entre otros.

El éxito de las negociaciones en el plano internacional y el compromiso que asuman los países a fin de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero para el período post-2012, resultan determinantes para este gran desafío que se impone a la humanidad.

I. Introducción a los instrumentos jurídicos internacionales sobre Cambio Climático

a) La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) se firmó en el año 1992, durante la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (Brasil).

La CMNUCC define al Cambio Climático como el cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

La Convención tiene como objetivo la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI)¹ en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, lo que debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

En este sentido, los países ratificantes de la Convención tienen el compromiso de confrontar el cambio climático, adaptarse a sus efectos y reportar sobre sus acciones para implementar la Convención.

b) Protocolo de Kyoto

En el Marco de la Convención sobre Cambio Climático, cumple un rol fundamental la Conferencia de las Partes² (COP, por sus siglas

¹ Acorde a lo que establece el Protocolo de Kyoto en el Anexo A los seis gases de efecto invernadero son: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFCs), perfluorocarbonos (PFCs) y hexafluoruro de azufre (SF₆)

² Sus principales funciones son la de examinar y evaluar la aplicación de la Convención y los compromisos asumidos, los nuevos descubrimientos científicos y la experiencia conseguida en la aplicación de las políticas relativas al cambio climático, las comunicaciones nacionales e

en inglés) integrada por todos los países que son parte de la Convención de Cambio Climático.

La Tercera Conferencia de las Partes (COP 3) tuvo lugar en Kioto, Japón en el año 1997 y adoptó el "Protocolo de Kyoto", donde se definen por primera vez metas concretas y límites cuantificadamente específicos a las emisiones de GEI.

El Protocolo recién entró en vigencia en el año 2005 con la ratificación de Rusia que permitió alcanzar la cantidad de países suficientes para lograr dicho objetivo³.

Este Protocolo es el único instrumento legal internacional que establece un compromiso de limitación de GEI. Por este medio, los países industrializados (listados en el Anexo I del Protocolo) se comprometieron a que sus emisiones de GEI no excedan las cantidades atribuidas a ellos y así disminuir entre los años 2008-2012 el total de sus emisiones a un nivel inferior en no menos del 5% respecto a 1990 (como ejemplo, si en 1990 estaba en 10, en 2012 el país deberá alcanzar niveles de 9.5).

El Protocolo de Kyoto representa actualmente el único mecanismo internacional para hacer frente al cambio climático y minimizar sus impactos.

II. Escenario actual de negociaciones internacionales por el Cambio Climático

Existe una disputa histórica sobre cuales son las responsabilidades que deben asumir los países respecto al Cambio Climático, siendo éste uno de los puntos claves en las negociaciones internacionales. En este sentido, los países desarrollados tienen una responsabilidad histórica en la contribución al cambio climático. Ahora bien,

inventarios de emisiones presentados por las Partes, los efectos de las medidas adoptadas por las Partes y los progresos realizados en el marco de las metas acordadas en la Convención.

³ La entrada en vigor del Protocolo implicaba que fuera ratificado por una cantidad mínima de países (55) que además debían representar al menos el 55% de las emisiones totales mundiales de GEI.

también es cierto que algunas naciones en desarrollo contribuyen al calentamiento global con la misma intensidad que las grandes potencias, tal es el caso de China, seguido por India y Brasil, entre otras economías más chicas.

Ahora bien, el reconocimiento jurídico del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” es un aspecto que se recoge de forma expresa en el artículo 3.1 del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y en el artículo 10 del Protocolo de Kioto. Se trata del reconocimiento jurídico de la existencia de diferentes contribuciones de los Estados a la degradación del medio ambiente mundial y al cambio climático, especialmente la de los Estados desarrollados por las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial como así también, por las tecnologías y los recursos financieros de que disponen⁴. Por lo tanto, se establecen diferentes estándares que implican la imposición de diferentes obligaciones a los Estados en proporción a su contribución al calentamiento global.

En este contexto, la mirada de la comunidad internacional está puesta en Estados Unidos, que argumenta la necesidad de compromiso por parte de las naciones en desarrollo anteriormente mencionadas, condicionando de esta forma la firma de acuerdos y la asunción de responsabilidades frente a la desestabilización del sistema climático del planeta. Es necesario destacar que Estados Unidos es uno de los países con mayores niveles de emisiones y contribución al calentamiento mundial. Por lo tanto, la gran expectativa esta puesta en la presente administración estadounidense, a fin de que asuma sus responsabilidades históricas en un marco internacional.

⁴ El diferente nivel de desarrollo económico y tecnológico de los Estados y su diferente responsabilidad ambiental exige un trato jurídico diverso para determinar las respectivas obligaciones de protección ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible. Consecuentemente, los Estados desarrollados no sólo tienen una mayor responsabilidad en la degradación ambiental y una mayor responsabilidad jurídica para proteger el medio ambiente en relación con los países en vías de desarrollo, sino que la mayor contribución a la degradación ambiental ha impedido a su vez que los Estados menos favorecidos alcancen el nivel de desarrollo deseado. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas contribuye a alcanzar la justicia social, económica y ambiental mediante la solidaridad y la cooperación entre los Estados para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra.

Con este complejo panorama internacional, continúan las negociaciones para el establecimiento de un futuro régimen que deberá entrar en vigencia cuando concluya el primer periodo de compromiso (2008-2012) establecido por el Protocolo de Kyoto.

a) COP 13. Indonesia, Bali

La décimo tercera Conferencia de las Partes (COP 13) tuvo lugar en Bali, Indonesia, en el año 2007. Fue en ocasión de esta Conferencia donde por primera vez los gobiernos reconocen los datos científicos que prueban que el calentamiento global es “inequívoco” y que el retraso en las acciones de mitigación sólo incrementará el riesgo de mayores impactos en el sistema climático.

El resultado principal de esta negociación, fue la adopción de una hoja de ruta “Bali roadmap”, que diseña el acuerdo post-2012 (o como comúnmente se lo llama Post-Kyoto) que deberá entrar en vigencia en el año 2013.

La hoja de ruta de Bali se creó como un proceso de dos años de negociación con miras a lograr consenso en cuanto al contenido de un régimen posterior a 2012. Este proceso deberá concluir a fines de 2009 para presentar sus resultados en la COP 15, en Copenhague (Dinamarca), reunión que deberá producir el acuerdo internacional global que suceda al Protocolo de Kyoto cuando llegue el 2012.

Esta hoja de ruta contiene las cuestiones que deberán ser negociadas, estableciendo entre ellas cuatro bloques de negociación: Mitigación, Adaptación, Tecnologías y Financiación.

Como dato interesante, vale la pena destacar que el plan de acción establecido es llevado adelante por un Grupo de Trabajo Ad Hoc en el cual Argentina y Australia han sido nominadas para presidirlo⁵.

⁵ Argentina también presidió el Grupo Ad Hoc del Mandato de Berlín que dio origen al Protocolo de Kyoto.

Como corolario de Bali, los países en desarrollo se comprometieron a tomar medidas para mitigar los efectos del cambio climático aunque no se trata de acciones que impliquen un cumplimiento obligatorio. Además, estas acciones están condicionadas al financiamiento que brinden los países desarrollados.

b) Acciones que lidera Europa: "Los Caminos a Copenhage"⁶

En oportunidad de su visita a Argentina en septiembre del año 2008, el Dr. Maas Goote, Jefe de la Delegación de los Países Bajos para las negociaciones sobre Cambio Climático y próximamente Negociador Líder de la Unión Europea para el Plan de Acción de Bali, expuso en la Conferencia "Cambio Climático: Los Caminos a Copenhage"⁷ sobre las iniciativas que está llevando adelante la Unión Europea en este sentido. Entre las metas a alcanzar para el 2050 se encuentran: la reducción de las emisiones al 50% de los niveles presentes; la estabilización del sistema climático con un aumento de la temperatura global que no supere los 2°C y la implementación de políticas de desarrollo, teniendo en cuenta esta reducción de emisiones en el marco de la sustentabilidad, como pauta global para el bienestar de las naciones.

Se presentaron también las necesidades para poner en marcha los postulados de la última cumbre climática de Bali, de diciembre de 2007. La Unión Europea considera que será prioritario avanzar en los bloques establecidos en Bali. Por lo tanto se requiere:

En los aspectos de mitigación –si bien los países desarrollados son los principales responsables de la actual situación y por ello son

⁶ Se agradece muy especialmente el material brindado por el Dr. Pablo O. Canziani sobre la Conferencia "Cambio Climático: Los Caminos a Copenhagen" realizada en Septiembre de 2008, en la Universidad Católica Argentina.

⁷ Conferencia "Cambio Climático: Los caminos a Copenhagen", septiembre de 2008, se desarrolló en la Universidad Católica Argentina, convocada por la Embajada de los Países Bajos en la República Argentina y el Equipo Interdisciplinario para el Estudio de Procesos Atmosféricos en el Cambio Global (PEPACG), dependiente del Instituto para la Integración de Saber de la UCA.

quienes deben contribuir a la reducción de emisiones– también es importante que los países en vías de desarrollo lo hagan⁸.

Respecto a las acciones de adaptación, será preciso implementar políticas de manera urgente dado que los procesos de cambio climático ya han comenzado. Es particularmente importante para los países en vías de desarrollo que son los más vulnerables frente a estos cambios. Los países desarrollados también necesitan efectuar políticas de adaptación.

En relación con la financiación de las políticas para hacer frente al Cambio Climático, se demanda una nueva arquitectura financiera que permita hacer frente a los costos de la mitigación, de la adaptación y de la promoción del desarrollo sostenible. En este sentido, el sector privado tiene un rol preponderante dado que el mercado depende de sus acciones.

En materia de tecnología, resulta necesaria la innovación para desarrollar e implementar nuevas tecnologías de bajo carbono y eficientes energéticamente.

Por último, con respecto a los ejes de Gobernabilidad, se mencionó que será necesario que los gobiernos tomen conciencia que tienen la fundamental obligación de acordar y establecer sistemas regulatorios claros que permitan controlar las emisiones y promover el un marco de solidaridad y equidad para lograr el desarrollo sostenible.

c) Cop 14. Poznan, Polonia⁹

Durante Diciembre de 2008 se llevó a cabo en Poznan, Polonia, la 14° Conferencia de las Partes. Esta reunión formó parte del camino iniciado en el año 2007 en Bali, el cual tiene como destino la COP 15 que se realizará el próximo año en Copenhague, en donde se

⁸ Como ejemplo, la deforestación, principalmente en países en vías de desarrollo, representa hoy el 20% de las emisiones globales, siendo una de las principales fuentes de gases de efecto invernadero.

⁹ Para mayor información ver: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=5942>

espera alcanzar un acuerdo para lograr la completa implementación del régimen climático internacional actualmente establecido en la CMNUCC.

En relación con la revisión de la implementación de compromisos y otras provisiones de la Convención, se trataron temas vinculados al mecanismo financiero, a la transferencia de tecnología, a las comunicaciones nacionales y fortalecimiento de capacidades, entre otros.

Con respecto a la cuarta revisión del mecanismo financiero, la decisión de la COP invita a los países desarrollados a realizar las contribuciones necesarias y correspondientes para asegurar un exitoso quinto aporte de fondos al GEF (Global Environmental Facility, por sus siglas en inglés)¹⁰. Se enfatizó la necesidad de abordar las cuestiones relacionadas con el mejoramiento al acceso de tales fondos para países en desarrollo.

En relación con la transferencia de tecnología, se acordó requerir al GEF que inicie y facilite la preparación de proyectos para la aprobación e implementación de un programa estratégico a través del cual se busca aumentar las inversiones en transferencia de tecnología. En este sentido, el programa estratégico fue renombrado "Poznan Strategic Programme on Technology Transfer".

Respecto al acceso que tienen los países en desarrollo a los fondos provenientes del Fondo de Adaptación (FA), se logró otorgar capacidad legal a la Junta del FA para que los países no Anexo I tengan acceso directo a dichos fondos y puedan negociar sin intermediarios cuestiones relativas a la obtención de financiamiento para la adaptación, sin perjuicio de que aún resta por determinar las cuestiones de procedimiento.

¹⁰ El Fondo Global para el Medio Ambiente (Global Environmental Facility: GEF) fue creado en 1990 para canalizar financiamientos con el fin de enfrentar los llamados "problemas ambientales globales": el del cambio climático, la destrucción de biodiversidad, el agujero en la capa de ozono y la contaminación de aguas internacionales. Se trata de un fondo provisional, en cuyo manejo intervienen tres agencias: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), responsable de la asesoría técnica, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que proporciona apoyo científico, y el Banco Mundial, responsable de los proyectos de inversión y la administración del Fondo.

Asimismo, se trataron temas vinculados al Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL). Tuvieron lugar discusiones en relación con el cambio de su estructura de gobierno, con los criterios de adicionalidad, con las metodologías y con la distribución geográfica de los proyectos que actualmente se concentran en países como Brasil, China e India.

Por su parte, Brasil presentó una propuesta para que se considere extender el criterio de elegibilidad para cubrir “tierras con bosques en agotamiento” bajo actividades MDL de forestación/reforestación. Asimismo, Arabia Saudita propuso que se analizara la inclusión de la “captura y almacenamiento de carbono en formaciones geológicas” bajo el MDL¹¹.

Las decisiones alcanzadas no reflejan cambios significativos en la estructura actual del mecanismo (MDL), sin perjuicio de que las negociaciones continuarán durante todo el 2009.

Dentro del Grupo de Trabajo Especial sobre los Futuros Compromisos de las Partes del Anexo I en el marco del Protocolo de Kyoto (GTE-PK) se discutieron asuntos relacionados con los futuros compromisos de las Partes Anexo I (post 2012) a la mitigación y a los mecanismos de flexibilización, entre otros. Las discusiones sobre el MDL en el marco de este grupo quedaron para el próximo año, al igual que el tema de las emisiones provenientes de la aviación comercial internacional y el transporte marítimo.

Bajo el ámbito del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico Tecnológico (OSACT) se trató:

- a) Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD por sus siglas en inglés): se avanzó en temas relativos a la posibilidad de trabajar en proyectos de escala subnacional, cuestión clave para Argentina. Se trataron también temas vinculados a la problemática indígena y comunidades locales para el desarrollo y la aplicación de metodologías en el marco de REDD. Quedó abierta la posibilidad de realizar una

¹¹ Estas propuestas serán examinadas por la Junta Ejecutiva, quien tendrá en cuenta aspectos técnicos, metodológicos y legales para determinar la inclusión o no de estas propuestas al MDL.

presentación escrita con la posición del país en estos temas. En las conclusiones se pidió al Secretariado la elaboración de un documento técnico referido a los costos en la implementación de metodologías y sistemas de monitoreo.

- b) En el marco del Programa de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación, se planteó un debate acerca de la creación de un Grupo de Expertos en Adaptación, impulsado por el G77 aunque bloqueado por la UE, EE.UU y Japón, entre otros. No obstante, las Partes eventualmente acordaron expandir un listado de expertos en lugar de un Grupo de Expertos como así también realizar presentaciones escritas sobre posibles nombres para ser incluidos en el mismo.
- c) En relación con el establecimiento de un acuerdo más ambicioso al cual las partes se han comprometido a arribar en diciembre de 2009, el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP) trató los aspectos relevantes de los cuatro bloques establecidos en el Plan de Acción de Bali (mitigación, adaptación, transferencia de tecnología y financiamiento), bajo una visión global conjunta, la cual, por oposición de algunos países en desarrollo, no llegó a debatirse en profundidad.

Por otro lado, no logró acordarse el establecimiento de un grupo relativo a cuestiones de REDD bajo el ámbito del GTE-CLP, como la mayoría de los países latinoamericanos pretendían, incluyendo Argentina.

En cuanto a la mitigación, los países Anexo I plantearon el concepto de comparabilidad de esfuerzos entre los países desarrollados y diferenciación entre los países en desarrollo, argumentando la evolución que muchos de ellos han tenido desde la celebración de la CMNUCC en 1992, momento en el que se estableció la división actual. Varios países presentaron diferentes indicadores que servirían como criterio para poder realizar un nuevo agrupamiento o diferenciación entre las Partes.

Asimismo, se propuso el establecimiento de un Registro para acciones nacionales apropiadas de mitigación en países en desarrollo, el cual se seguirá debatiendo en el 2009.

En materia de desarrollo y transferencia de tecnología y flujos financieros, lo más significativo fue la propuesta del G77 junto con China para la creación de un órgano bajo la convención dedicado exclusivamente a este tema y desde el cual se coordinen y monitoreen todas las acciones que las Partes realicen. Argentina propuso como posible primera acción de este nuevo órgano la creación de programas que integren centros de investigación y desarrollo tecnológico existentes, en esquemas de cooperación multilateral Norte-Sur e incluso Sur-Sur. Estos programas no sólo permitirían avanzar de manera conjunta en el desarrollo de nuevas tecnologías y adaptación de tecnologías existentes, sino también en promover emprendimientos industriales conjuntos y de ese modo contribuir a eliminar barreras vinculadas a los derechos de propiedad intelectual.

III. Escenario en Argentina

Argentina ratificó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático por medio de la Ley N° 24.295 en el año 1993.

Asimismo, por Ley 25.438 del año 2001 la Argentina aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. En este contexto, resulta preciso destacar que nuestro país no pertenece al Anexo I y por lo tanto no está obligado a limitar emisiones agregadas de GEI, sin perjuicio que le corresponden ciertas obligaciones, relacionadas básicamente con la formulación de programas nacionales y/o regionales para mejorar la calidad de los factores de emisión para mitigar el cambio climático tanto por medio de la diseminación de información como por medio de la cooperación en materia de transferencia de tecnología y creación de capacidades (artículo 10 del Protocolo de Kyoto).

Respecto del “Inventario de Gases de Efecto Invernadero”, de conformidad con lo establecido en el marco de la CMNUCC, el intercambio de información entre las Partes resulta de suma importancia y por ello se exige que sus miembros presenten con regularidad las denominadas “comunicaciones nacionales” y así hacer un seguimiento de la efectividad de la Convención.

En este escenario, Argentina –mediante el proyecto ARG/95/G/31 PNUD/SECYT–, dispuso la implementación de un proyecto de estudio sobre el cambio climático. En el mes de septiembre de 1997, presentó la “Primera Comunicación del Gobierno de la República Argentina” en la que se detalla el inventario de los gases de efecto invernadero presentes en nuestro país al mismo tiempo que se incluyen a los sectores económicos que influyen en la producción de gases GEI, explicándose las políticas y metodologías utilizadas por el gobierno para medir y explicar estos fenómenos.

A fines de 2006 se concluyó la Segunda Comunicación Nacional y actualmente se está comenzando a elaborar la Tercera Comunicación Nacional.

Ahora bien, respecto al papel que nuestro país tiene en las negociaciones internacionales, las opciones analizadas para el segundo período de compromiso –post 2012– se llevan a cabo no sólo en un ámbito formal de negociaciones como se observaron previamente, sino también en un plano informal.

En este sentido, en un marco informal de negociaciones internacionales sobre cambio climático, Argentina fue anfitriona de la reunión titulada “El Calafate Southern Lights Dialogue” que se llevó a cabo en septiembre del año 2008 en la ciudad de Calafate (Santa Cruz). Se trató de la cuarta de una serie de reuniones informales que convoca a los Ministros responsables del tema de cambio climático de los países protagonistas en la negociación internacional y que si bien no generan una decisión o acuerdo, permiten crear consenso bajando las barreras en las negociaciones técnicas globales en un ámbito de mayor distensión. En concreto, estos “diálogos” tienen por objetivo formular y consensuar la política de los países para poder guiar las negociaciones de Cambio Climático en el marco de la UNFCCC.

“El Calafate Southern Lights Dialogue” se enfocó en una serie de temas de importancia primaria para las negociaciones actuales, en particular hacia la COP 14 de Poznan, Polonia. Asimismo, se hizo referencia a que acorde al estado actual de las negociaciones y considerando la distancia temporal hacia Copenhague resulta fundamental generar lineamientos políticos que puedan guiar el camino hacia un acuerdo final justo, equitativo, y eficaz a fin de que la evolución de la Convención Marco sobre Cambio Climático consiga soluciones claras pero exigentes frente a la crisis del cambio climático.

Es de destacar que los Ministros allí presentes coincidieron en señalar respecto de la adaptación al cambio climático, que no se trata de una opción sino una obligación de todos los países, y para algunos, se trata de una cuestión de supervivencia. Los anfitriones argentinos resaltaron la importancia de la provisión de fuentes de financiamiento tanto para la adaptación como para apoyar los esfuerzos de mitigación en los países en desarrollo.

En relación con la mitigación específicamente, las delegaciones acordaron que los esfuerzos deben ser compartidos de forma equitativa, pero los países en desarrollo deben liderar estas acciones. Sin embargo, las perspectivas se visualizan con diferencias importantes: mientras que para las naciones más industrializadas la mitigación se mide en términos de reducción de emisiones, para los países en desarrollo sólo puede ser implementada en el contexto del desarrollo sustentable.

También se destacó la necesidad de poner en marcha mecanismos y acciones para apoyar el desarrollo y la transferencia de tecnologías que ayuden a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero. En ese sentido se concluyó que a nivel global es necesario asegurar que existan incentivos para permitir el mejor esfuerzo posible de todos los países.

IV. Escenario en la Región MERCOSUR

En julio de 2008 se realizó en la Ciudad de Colonia, Uruguay, un Seminario-Taller sobre "Justicia y Ambiente: los desafíos ambientales frente al Estado de Derecho: efectos jurídicos del calentamiento global"¹².

En el marco del Seminario-Taller se llevó adelante un diálogo facilitado entre expertos de diversos sectores de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El diálogo tomó como base las presentaciones realizadas durante el seminario por representantes de los diversos países y sectores: justicia, administración pública, sector privado y sociedad civil. Asimismo, se trabajó sobre consignas vinculadas a la problemática con el objetivo de realizar un análisis intersectorial en países del Mercosur. La finalidad fue identificar los desafíos que se presentan en la actualidad en materia de Ambiente y Cambio Climático, sobre la base de una mirada integral que contemple la búsqueda de soluciones social e individualmente justas.

A continuación se apuntan los aspectos consensuados del debate.

Se establecieron las siguientes prioridades:

1. Necesidad de un Sistema Supranacional para el abordaje de las cuestiones ambientales incluyendo el Cambio Climático.
2. Establecimiento de Políticas Públicas que prioricen medidas de mitigación y adaptación.
3. Articulación entre sectores y niveles de gobierno.
4. Necesidad de promover el cambio en los patrones de consumo a través de la información y las políticas públicas.

¹² Organizado por la Fundación Konrad Adenauer (Uruguay) y FORES- Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia y los auspiciantes Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Instituto Brasileiro de Administracao do Sistema Judiciario (IBRAJUS) los días 31 de Julio y 1º agosto de 2008 en Colonia, Uruguay.

En tal sentido, se consideraron los siguientes temas:

a. Medidas en el Plano Internacional y Regional

Resulta necesario:

- ▶ Separar las responsabilidades históricas de las responsabilidades de los países en desarrollo hacia futuro. Asimismo, los países en desarrollo también deben procurar limitar emisiones y asumir compromisos en cumplimiento del orden público ambiental.
- ▶ Considerar otras herramientas internacionales (por ejemplo el Convenio de Biodiversidad) a fin de articularlas con la política climática y sus respectivos instrumentos internacionales.
- ▶ Emplear la estructura del Mercosur como Instrumento de coordinación de los países. Articular a nivel región un fluido intercambio a través de los Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente de los países del Mercosur y Latinoamérica.
- ▶ Bregar para que los gobiernos internamente, en el Mercosur y la región lleven adelante las discusiones necesarias. Necesidad de fortalecer el SGT6 del Mercosur y la participación de las OSC en el subgrupo SGT6. Así también, se requiere una mayor difusión de las actividades del SGT6. Se planteó que la integración se realice desde la base para luego avanzar en la integración regional. (esta recomendación aplica asimismo a las Medidas Nacionales)¹³.
- ▶ Avanzar en la discusión Post 2012 a nivel región y consiguientemente establecer una estrategia regional para la discusión internacional.
- ▶ Articular esfuerzos para que los diálogos regionales y nacionales se produzcan.
- ▶ Actuar urgentemente en relación con la organización y estrategias regionales.

¹³ Agregado por Nazareno Castillo, Dirección de Cambio Climático, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

- ▶ Un Derecho Común para regulación de las problemáticas ambientales y la temática en análisis.

La decisión soberana de los estados debe adoptar la posibilidad de supranacionalidad en las Constituciones de Brasil y Uruguay. Se hizo especial hincapié en que esta reforma en las constituciones es fundamental:

- ▶ En materia de Justicia del Mercosur contar con un Órgano Supranacional.
- ▶ Aplicar en la materia los principio de prevención, precaución, el derecho ambiental internacional y el derecho ambiental del Mercosur.
- ▶ Transferir Tecnología y Fondos para la Adaptación de los países en desarrollo.
- ▶ Rescatar el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y la academia para un trabajo conjunto con los gobiernos en el ámbito del Mercosur.
- ▶ Convocar a las Redes existentes de toda Latinoamérica, incluyendo especialmente a Ecuador y Perú a fin de trabajar en las problemáticas comunes vinculadas al calentamiento global. Las líneas de trabajo deberían incluir las deforestaciones, la incertidumbre respecto del futuro de las cuencas, la acción a nivel urbano, entre otros.

b. Medidas en el Plano Nacional

Resulta necesario:

Derecho, Políticas e Instituciones

- ▶ Establecer una agenda propia que contemple las circunstancias particulares de América Latina.
- ▶ Implementar políticas de estado a largo plazo en materia de Cambio Climático que superen las coyunturas y gobiernos de

turno tanto a nivel local como regional. Importancia de la eficacia, transparencia y comunicación en la gestión y continuidad de la agenda.

- ▶ Articular entre las diferentes agencias del gobierno y en los distintos niveles interjurisdiccionales.
- ▶ Incidir en el Poder Legislativo a fin de que se produzcan los cambios.
- ▶ Coordinar entre la administración y justicia. La administración debe actuar espontáneamente cumpliendo las normas ambientales y evitando la judicialización. Legitimación amplia y posibilidad de los jueces de ejecutar su sentencia.
- ▶ Articular la modernización de las normas (Uruguay) y para los países que cuentan con tales normas trabajar en la profundización y aplicación de la norma.
- ▶ Concientizar y capacitar a los operadores judiciales respecto de un bien jurídico que es necesario garantizar (seminarios, talleres, cursos).
- ▶ Establecer reglas de juego claras y estables que contemplen el largo plazo.
- ▶ Promover instituciones y mercados confiables para las oportunidades que presenta el Cambio Climático.
- ▶ Reducir la incertidumbre estableciendo un sistema de monitoreo ambiental adecuado aún cuando los decisores deberán adaptarse a escenarios de probabilidades.
- ▶ Invertir en investigaciones vinculadas al Cambio Climático y realizar evaluaciones económicas de los impactos de no actuar.

Información

- ▶ Garantizar el acceso amplio a toda la información pública y no sólo a la ambiental: es preciso la sistematización de la información la cual debe encontrarse actualizada, ser veraz y gratuita.
- ▶ Concientizar y educar a nivel formal y a toda la sociedad respecto de la problemática.

- ▶ Realizar comunicaciones sobre los efectos del cambio climático que resulten accesibles al público en general a través de otros aspectos como el agua, residuos, salud ambiental, etc.

c. Medidas de Fondo

Resulta necesario:

- ▶ Que el desarrollo económico se enmarque bajo el concepto de desarrollo sustentable.
- ▶ Revisar los patrones de consumo (por medio de políticas de difusión, concientización, educación, otras).
- ▶ Establecer medidas de mitigación tanto en las políticas sectoriales como en la toma de decisiones.
- ▶ Respecto de la adaptación, es necesario establecer criterios a fin de priorizar el destino de fondos por regiones
- ▶ Que el Poder Judicial aplique el principio precautorio en el sentido de que la certeza es la incertidumbre en las cuestiones ambientales.
- ▶ Estudiar la viabilidad de implementar seguros ambientales para las actividades con impactos en la generación de GEI y que afecten la capacidad de adaptación al Cambio Climático.
- ▶ Incidir para que los seguros ambientales incorporen la temática de Cambio Climático.
- ▶ Incorporar la temática por medio de mecanismos voluntarios, por ejemplo, en los diversos instrumentos de la Responsabilidad Social Empresaria.
- ▶ Otorgar incentivos económicos para mejorar procesos productivos con tecnologías limpias.

V. Conclusiones

El primer período de compromisos contemplado en el Protocolo de Kyoto está demostrando las falencias y éxitos dentro de este ámbito, y es necesario que el acuerdo posterior a 2012 tenga en cuenta estos antecedentes.

A partir de la cumbre realizada en Bali queda en claro la falta de efectividad y potencial necesidad de desarrollar un acuerdo más amplio que el Protocolo de Kyoto a fin de alcanzar los objetivos de la Convención. Asimismo, es necesario para cualquier acuerdo que se alcance post- 2012 que se incorpore el compromiso de Estados Unidos en virtud de tratarse de uno de los principales países que contribuyen al calentamiento global.

Resulta imprescindible que los resultados de las negociaciones para un próximo período de compromiso puedan permitir el crecimiento sostenido de los países en desarrollo, al mismo tiempo que contemple acciones de mitigación de los gases de efecto invernadero por parte de estos países. En este sentido, es necesario que las economías más avanzadas sean quienes lideren estas acciones y colaboren de manera concreta en la búsqueda de soluciones.

En materia de adaptación será preciso contemplar acciones y medidas urgentes ante los cambios ya ocurridos y por aquellos que vendrán. Está claro que los países en desarrollo son los más vulnerables ante este tipo de situaciones y por lo tanto quienes requieren un mayor apoyo para hacer frente a las situaciones adversas.

La transferencia de tecnología resulta imprescindible para lograr el necesario aporte de los países desarrollados –principales responsables de las emisiones– a los países en vías de desarrollo y alcanzar un crecimiento sustentable.

Asimismo, será preciso aplicar en el marco de las negociaciones, un análisis sistémico que vaya más allá de la obsesión del costo. Las soluciones necesarias son múltiples y no exclusivamente económicas.

Por último, resulta fundamental tanto para los países desarrollados como para aquellos en vías de desarrollo la incorporación de nuevos modelos que contemplen un paradigma sustentable a fin de garantizar que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.



Plantas de celulosa en la cuenca del río Uruguay

Después de La Haya, por otra integración posible en un marco institucional y comunitario, realizable

Por Jorge Oscar Daneri

Abogado, especializado en Derecho Ambiental. Coordinador de Proyectos de la Fundación M'Biguá, Ciudadanía y Justicia Ambiental. Paraná, Entre Ríos

Resumen ejecutivo

No hay dudas procesales, claras y lamentablemente políticas, de que el gobierno argentino debía recurrir a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Sin embargo, sí existen dudas sobre las razones de esta demora para acceder a la CIJ. Las propias contradicciones del gobierno argentino están marcadas en los diferentes momentos de carácter político y social. Finalmente se presenta la demanda ante La Haya; también dos medidas cautelares requeridas y denegadas por la CIJ, tanto para Argentina como para Uruguay.

Resulta clara la violación del Estatuto del Río Uruguay, esta es la posición jurídica del Gobierno Nacional. La Cancillería Argentina ha marcado contundentemente, además, la falta de acceso a información técnica relevante.

El problema es la proyección de un escenario de mega plantas de celulosa en toda la cuenca que no tiene previsto Evaluaciones Ambientales Estratégicas, especialmente debido a que no existe aún en el MERCOSUR un marco regulatorio sobre los procedimientos de evaluaciones conjuntas de estudios de prefactibilidad e impacto socioambiental de emprendimientos de estas características en cuencas compartidas.

Si la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas) fuera norma jurídica aplicable para la cuenca del río Uruguay, sería imposible y por lo tanto absolutamente inviable la radicación de Ence, Botnia y otras mega plantas de pasta de celulosa de igual o mayor escala.

La buena sentencia de la CIJ debería expresar que: 1) no se pueden aprobar Estudios de Impacto Ambiental y otorgar la factibilidad a mega proyectos o emprendimientos sin disponer de un programa de protección, preservación y sustentabilidad consensuado; 2) los estados intervinientes están obligados a la aplicación del principio precautorio; 3) se deben realizar estudios de los impactos ambientales acumulados, y una evaluación ambiental estratégica de la cuenca; 4) los gobiernos de la cuenca del río Uruguay deben conformar una norma comunitaria de gestión sustentable de la misma. No es viable un proceso de integración democrático y socialmente legitimado, sin sus pueblos integrados en un proceso participativo. La CIJ tiene en sus manos la posibilidad de dictar una buena sentencia, que puede ser una lección histórica y relevante para los pueblos y gobiernos del mundo.

I. Introducción¹

Ya no hay dudas procesales, claras y lamentablemente políticas, de que el gobierno argentino debía recurrir a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Tampoco existe análisis relevante contrario a que dicha decisión se adoptó tardíamente. La actitud del Gobierno de Tabaré Vázquez al inicio de su mandato fue determinante de una profunda frustración social en Entre Ríos y una racionalidad política contrapuesta frontalmente con el discurso de campaña del Frente Amplio.

Además, recurrir a La Haya en tiempo y forma en nada obstruía el diálogo político, la negociación, la mediación, la facilitación y la búsqueda de una solución concertada. Era éste el camino correcto ante una in-

¹ El presente trabajo se realizó sobre la base del artículo del autor "Algunas consideraciones jurídicas y políticas sobre la instalación de plantas de producción de celulosa en la cuenca del río Uruguay", publicado en la Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de Entre Ríos en su edición de noviembre de 2007.

transigente política de gobiernos uruguayos de uno y otro color político de consumir hechos y violar el Estatuto del Río Uruguay reiterada y sistemáticamente, como otras normas del derecho internacional público y ambiental sobre la gestión de las aguas y sus cuencas.

Desde los inicios de este proceso social se reclamaba la inexistencia de estudios de impacto ambiental acumulativos, el incumplimiento del Estatuto del Río Uruguay, la falta de un Plan de Protección Ambiental en ejecución real por parte de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), más aún, la inexistencia de *Estudios Ambientales Estratégicos* en la cuenca del río de los pájaros (EAE)².

Existen dudas sobre las razones de esta demora para acceder a la CIJ. Las propias contradicciones del gobierno argentino están marcadas en los siguientes ejemplos y posibilidades:

1. La gestión del Embajador García Moritán al frente de la Comisión Administradora del Río Uruguay, puntos débiles en la actuación diplomática argentina a los que no me voy a referir por diversas razones y prudencia, pero que no otorgaba mérito alguno para que dicho funcionario tuviera la responsabilidad de ejercer el cargo político de "segundo" canciller de la República.
2. La inexistencia en su mejor y originaria oportunidad de voluntad y menos convicción política de recurrir al máximo tribunal internacional.
3. Los hechos sociales que con características inéditas en su proceso originario, forzaron al Gobierno Nacional a adoptar roles y decisiones nunca antes conocidas en la historia nacional, con el delicado agravante que el escenario de conflicto bilateral no existía seriamente en la agenda política y era sólo visualizado en menor escala por algunos miembros del cuerpo diplomático de la Cancillería Argentina.
4. La especulación de que con la llegada de Tabaré Vázquez al Gobierno de la Nación hermana todo cambiaría. Seguramente esta fue la mayor sorpresa e impotencia de la gestión nacional en este conflicto socioambiental, pero más aún de la propia comunidad del sur de Entre Ríos. Es real que existía una fuerte esperanza sobre lo que el Frente

² Daneri, Jorge Oscar. "Principio Precautorio y Plantas de Celulosa". Suplemento de Derecho Ambiental de Revista "La Ley". Junio 2004.

Amplio en el poder pudiera modificar. Recordemos que las obras de Botnia no habían comenzado aún.

5. Un año clave, como un punto de inflexión, fue el 2005. El abrazo al puente internacional de 40.000 seres humanos aquel 30 de abril en Gualeguaychú. Ocho ministros y embajadores de la Cancillería Argentina en el H. Concejo Deliberante de Gualeguaychú concertando una "posición nacional"³. La primera reunión con el Presidente de la Nación y alguno de sus Ministros. Tabaré Vázquez llegando al poder. Todos hitos de un proceso cívico inédito y desconocido en la República⁴.
6. El proceso electoral en Entre Ríos primero y luego en octubre de 2007 para cargos nacionales, forzaba también una diplomacia hacia Entre Ríos, más que "delicada" y que garantizara la continuidad de quienes gobiernan la Provincia.

II. La CIJ hasta el presente

Finalmente se presenta la demanda ante La Haya, con dos medidas cautelares requeridas y denegadas por la CIJ, tanto para Argentina y Uruguay, respectivamente, debiéndose destacar el fallo del tribunal arbitral del Mercosur, del que hoy no se habla y que no deja de ser relevante y atendible en cualquier análisis jurídico y político, que también debería ser, de sustantiva revisión ciudadana, cívica.

Los Estados litigantes han formulado la Memoria (Argentina en enero de 2007) y la contra-memoria (Uruguay en julio de 2007). Nadie tiene acceso por procedimiento de la CIJ a dichos textos, solo las delegaciones nacionales integradas en gran parte por sus abogados y funcionarios designados en el seno de las cancillerías. Los documentos citados estarán disponibles públicamente cuando el tribunal así lo autorice.

Los abogados designados por la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, sólo participamos de aproximadamente un cincuenta por ciento de la conformación de la Memoria hasta que debimos retirar-

³ Ver crónicas de los Diarios El Día y el Argentino de Gualeguaychu del día 29 de julio de 2005.

⁴ Daneri, Jorge. "Otra visión sobre una lucha ciudadana, más allá de las celulosas". El Diario, Paraná, Entre Ríos. Noviembre de 2005.

nos de dicho equipo de trabajo, cuando nuestro mandante resolvió, a mediados de octubre de 2006 retomar los cortes ininterrumpidos de la ruta internacional, no compartiendo la consideración jurídica y también política de quienes los representábamos en el equipo técnico legal de la Cancillería Argentina.

Esta pertenencia al equipo legal señalado, nos obliga en lo debido, a mantener una confidencialidad importante sobre lo sucedido en dicho espacio. Algún día, y ya con la sentencia de la CIJ, vamos a poder expresar algunas otras consideraciones sobre esta experiencia, pudiendo ahora si manifestar, que ha sido un honor trabajar con los Embajadores Susana Ruiz Cerutti, Raúl Estrada Oyuela, el Dr. Daniel Sabsay, y los colegas de Gualeguaychú Ester Spoturno y Fabián Moreno Navarro.

III. Algunos puntos relevantes

1. Resulta clara la violación del Estatuto del Río Uruguay, de su procedimiento. Esto ya no es una reflexión o análisis jurídico de las organizaciones socioambientales (ONGs) y de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú. Es la posición jurídica del Gobierno Nacional que así se expresa en diversos documentos oficiales y sin dudas en su Memoria final ante la CIJ⁵.
2. La Cancillería Argentina ha marcado contundentemente, además, la falta de acceso a información técnica relevante para poder evaluar los impactos ambientales, sociales y económicos de los procesos tecnológicos sobre la sociedad y sus ecosistemas.
3. El tratado de protección recíproca de inversiones que el Estado Uruguayo ha suscripto con Finlandia y su Congreso aprobado, es uno de los grandes obstáculos de los gobiernos del Cono Sur (MERCOSUR) con otros países de la Unión Sudamericana, que no han sabido, o no han querido, conformar una estrategia jurídica y política para enfrentar sus consecuencias a partir de la decisión política de sus denuncias, revisiones y litigio internacional en razón de decisiones independien-

⁵ Ejemplo: Informe de la Delegación Argentina al Grupo de Trabajo de Alto Nivel. <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/novedades/informe.pdf>

tes que contradigan estos vergonzantes tratados que en muchos aspectos son inconstitucionales⁶.

4. Diversos sectores han manifestado que el problema no es sólo la escala de Ence y Botnia, sino la proyección de un escenario de mega plantas de celulosa en toda la cuenca que no tiene previsto *Evaluaciones Ambientales Estratégicas*, menos aún la existencia de un marco jurídico mínimo establecido vía Sub Grupo 6 del Mercosur. Asimismo que la normativa vigente, como el Acuerdo Marco Ambiental del MERCOSUR, no contiene con rigor y normativa específica y debidamente reglamentada en sus procedimientos, estos escenarios de mega intervención, como sería el ejemplo de la Directiva Marco 2000/60/ de la Unión Europea.

En pocas palabras, en el MERCOSUR no existe aún un marco regulatorio sobre los procedimientos de evaluaciones conjuntas de estudios de prefactibilidad e impacto socioambiental de emprendimientos de estas características en cuencas compartidas.

5. Directiva Marco 2000/60/ del Parlamento y el Consejo Europeo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. *De contrastes jurídicos sobre gestión de cuencas del Norte y el Sur*⁷.

Desde los sectores interesados por la radicación de estas mega plantas de celulosa en la cuenca del río Uruguay se viene afirmando con inapelable contundencia que se cumple y aplica toda la legislación más moderna del denominado primer mundo.

Esto no es así. Realizando una comparación ejemplificativa, en cuanto a la aplicabilidad en la cuenca del río Uruguay de *la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*, resulta que si fueran normas jurídicas vigentes para dicha cuenca, sería imposible y por lo tanto absolutamente inviable la radicación

⁶ Daneri, Jorge Oscar. "El ALCA y el derecho de autodeterminación de los pueblos. Soberanía o negocio". Separata REDES Biodiversidad, Sustento y Culturas. Montevideo, Julio de 2004.

⁷ Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/l_327/l_32720001222es00010072.pdf

de Ence, Botnia y otras mega plantas de pasta de celulosa de igual o mayor escala en esta cuenca de aguas compartidas⁸.

En esta racionalidad, trasladar la imagen de una diversidad de plantas industriales de estas características de la cuenca del río Uruguay a cualquiera de las cuencas europeas, haría fracasar –en sus países de origen o vecinos y dentro de la UE– cualquier iniciativa de emprendimientos de las características que hoy nos ocupa y angustia, por la escala y significación de sus impactos socioambientales y económicos acumulados y sinérgicos.

6. Monitoreo conjunto. Potencial acuerdo diplomático.

Previo a las elecciones nacionales afirmábamos, en relación a un probable acuerdo para el monitoreo conjunto de las Plantas o de Botnia⁹, que si las negociaciones amigables de la corona española apuntaban a brindar el paraguas de la responsabilidad diplomática internacional para bendecir semejante convenio, no existía duda de que lo que mejor podría suceder era que el acuerdo no se concretara y que La Haya se pudiera expedir, con todas sus letras. Parece que lo expuesto, así será.

Cuando decimos “letra”, decimos que si algo será significativo e imperdible, son los considerandos. Los considerandos de las resoluciones sobre medidas cautelares que la Corte denegó que son delicadamente interesantes e inquietantes para varios actores en esta historia compleja y muy pocas veces repetible. De igual modo, los considerandos que puedan expresarse en la sentencia de fondo, pueden ser de un valor y de una responsabilidad y co-responsabilidad inimaginable, aún.

La buena sentencia de la CIJ, podría ser un serio problema para varios funcionarios, políticos y actores diversos en esta trama de intereses, no sólo para los países involucrados sino también para las corporaciones financieras internacionales.

⁸ De la lectura integral de la Directiva que nos ocupa destacamos los considerando Nro: 13; 14; 16; 17; 21; 22; 33; 35; 36; 43; 44; 46 y Artículos: 1; 4 Inc. 1, a); 5; 7; 8; 13; 14; y 16.

⁹ Conforme Daneri, Jorge: “*Morales Sola y sus afirmaciones, ejercicio ciudadano del principio precautorio*”. *El Diario, Paraná. Julio de 2007.* www.eldiario.com.ar

IV. Conclusión

Por otra integración posible en un marco institucional y comunitario, realizable

Como afirmábamos oportunamente¹⁰ como responsabilidades de la CARU y los Estados parte, ratificamos ahora que la buena sentencia de la CIJ debería expresar que:

1. No se pueden aprobar Estudios de Impacto Ambiental y otorgar la factibilidad a mega proyectos o emprendimientos como los que nos ocupa, sin disponer de un *Programa de protección, preservación y sustentabilidad del río Uruguay y los territorios que conforman su cuenca*, debatido y construido social y políticamente con la intervención de Entre Ríos, Corrientes y Misiones, los estados federales y departamentos correspondientes de Brasil y Uruguay, sus actores sociales y económicos, para ser debidamente consensuado y finalmente hecho norma en el marco bi y multilateral que nos ocupa.
2. Los estados intervinientes están obligados a la *aplicación del principio precautorio* atento la escala macroeconómica y el modelo productivo puesto a consideración y la potencial y concreta gravedad de los impactos sociales, ecológicos y económicos, directos e indirectos, que el modelo planteado impone. La Haya tiene la gran posibilidad de dar un ejemplo mayúsculo en este sentido de características históricas e inéditas.
3. Se deben realizar no sólo estudios de los impactos ambientales acumulados, sino también una *evaluación ambiental estratégica de la cuenca (EAE)* sobre la base de un marco regulatorio previamente acordado entre los estados partes. No se puede aceptar la realización de Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIAs) fragmentadas sobre la mirada de proyectos puntuales, sino sobre una visión y gestión de cuenca, como lo enseña la Directiva Marco Europea ya referenciada¹¹.

¹⁰ Daneri, Jorge. "El Principio Precautorio y las plantas de celulosa en la cuenca del río Uruguay". Suplemento especial El Argentino, Gualeguaychu. 30 de abril de 2005.

¹¹ Directiva Marco 2000/60/CE.

4. Definitivamente, los gobiernos de la cuenca del río Uruguay deben conformar *una norma comunitaria de gestión sustentable de la misma*. Ausente todo lo expresado precedentemente, no se puede avanzar sobre supuestas políticas de integración.

No es viable un proceso de integración democrático y socialmente legitimado, sin sus pueblos integrados en un proceso participativo, relevante y significativo de construcción social y política de una norma comunitaria mayor, que contenga los debates y consensos sentidos y protagonizados por las sociedades de la cuenca. Sin estas normas básicas fundamentales, no hay procesos serios e inclusivos de integración. Lo contrario, que es lo vigente, es continuar y profundizar la fragmentación y por lo tanto la exclusión de amplios sectores de la sociedad de nuestras naciones en el cono sur¹².

Finalizando y como expresamos aquel 30 de abril de 2005, *"... no se puede negociar sobre los hechos consumados y en el marco o con la condición de ejecutar otras obras de infraestructura en la región. Esto no es una negociación sólo comercial o de inversión. Debe ser la búsqueda de acuerdos sobre transiciones hacia la sustentabilidad social, económica, ecológica y política de la región y no hacia la definitiva destrucción de la misma"*.

V. El escenario futuro

Víctor Bacchetta periodista de "Brecha" preguntaba *"... Si estas u otras instancias internacionales (por Ej.: la CFI del Banco Mundial) no se opusieran finalmente a estos proyectos, ¿cuál sería el camino a seguir por ustedes?"*

El mundo, nuestras cuencas y sus territorios están en una emergencia límite. Estamos ante una crisis de civilización que ha producido una crisis social y ecológica única en el planeta. La complejidad socioambiental y las incertidumbres son tantas, y de una significación tal, que apostamos a que la única y más fantástica manera de debatir sobre lo que quere-

¹² Conf. Moreno Navarro, Fabián y Daneri, Jorge Oscar. "Apuntes sobre las papeleras, el mayor dilema del Cono Sur en estos tiempos". La Ley, suplemente de Derecho Ambiental. Buenos Aires. 23 de junio de 2006. http://www.farn.org.ar/arch/sup_deramb_jun06_1.pdf

mos para nuestros territorios y sus ecosistemas sea con las mayorías, con las mayorías organizadas en la fortaleza de su diversidad y sus saberes, con los saberes populares y académicos integrados y fortalecidos.

Tarde o temprano, no podrían estas y otras plantas instalarse en nuestra cuenca. No podemos aceptar este modelo simplificador y lineal. Ya es suficiente con los latifundios genéticos de la soja, puestos en crisis en Entre Ríos y en otras provincias argentinas. No más latifundios genéticos de eucaliptos arrasando con nuestras gentes y vaciando de vida nuestros suelos y nuestra diversidad cultural y biológica. La transición hacia la sustentabilidad social, económica y ecológica se construye como el pueblo de la Cuenca del Uruguay lo está haciendo. No tenemos otra alternativa que apostar a pensar lo no pensado y rescatar las historias de nuestros viejos inmigrantes, con su fuerte capacidad de generar y producir desde la diversidad productiva y creativa. Desde, en definitiva, la convivencia en la diversidad cultural"¹³.

El futuro inmediato indica la posibilidad de la clausura de la planta de Botnia cuando se confirme su contaminación. Esto originará un nuevo conflicto o la agudización del existente, pues deberá intervenir, si no lo hace el Estado Uruguayo y la propia CARU, la CIJ mediante una o más solicitudes de medidas cautelares del Estado Argentino a los efectos de peticionar su clausura y cierre.

Uruguay, muy lamentablemente, profundiza el conflicto al agudizar un autoritarismo unilateral en la gestión de una cuenca compartida y no hace honor a la petición de la CIJ en el sentido del deber hacer precisamente lo contrario: oxigenar y facilitar la negociación y no profundizar la tensión social y política sobre la sistemática consumación de hechos (autorizaciones administrativas y construcción de obras sin intervención de la CARU).

La CIJ tiene en sus manos la posibilidad de dictar una buena sentencia, que puede ser una lección histórica y relevante para los pueblos y gobiernos del mundo, que indique todo lo que mínimamente se debe hacer para la preservación, protección y sustentabilidad de las cuencas de aguas dulces, sus territorios y sus gentes, por siempre.

¹³ Publicado en Semanario Brecha, Uruguay, (7/10/05) "Con Jorge Daneri. La piedra argentina en el zapato". por Víctor L. Bacchetta.



Análisis de la conflictividad socio ambiental en Argentina

El conflicto minero: emergente de la nueva conflictividad socioambiental en Argentina

Por:

Juliana Robledo

Investigadora del Instituto de Medio Ambiente y Ecología de la Universidad del Salvador y Coordinadora del Proyecto 'Plataformas de Diálogo para el Desarrollo de una Minería Responsable en Argentina', ejecutado por Fundación Cambio Democrático

Pablo Lumerman

Director de la Fundación Cambio Democrático

Resumen ejecutivo

El modelo de desarrollo económico, actualmente en crisis en Argentina y en el mundo, está basado en un insustentable y desigual aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales provistos por el planeta. Esto le otorga a dicho modelo, en especial en la coyuntura presente, una propensión a la aparición de recurrentes conflictos socioambientales que involucran marcos relacionales y estructurales que es necesario comprender para su abordaje efectivo.

Es por esto que la sociedad se encuentra con un gran desafío político. El desafío de abordar de forma justa, democrática y sustentable dicha conflictividad y así producir un cambio social, político y económico hacia una nueva situación social, caracterizada por mayores niveles de bienestar humano y una mejor relación hombre-naturaleza.

La aplicación de ese modelo en Latinoamérica ha priorizado la producción de bienes primarios con escaso valor agregado, y por ende la explotación intensiva de recursos naturales. No sorprende entonces que los conflictos socioambientales más importantes hayan girado en torno a las políticas y proyectos de extracción de recursos naturales, al régimen de propiedad y uso del territorio, y al acceso a fuentes de agua.

En este marco, los conflictos vinculados a la actividad minera, se han incrementado exponencialmente en los últimos años, acompañando la curva de crecimiento de la inversión. De acuerdo a análisis de casos realizados, el conflicto minero toma diferentes aristas y niveles, surgiendo como principales preocupaciones:

- ▶ la situación ambiental a través de la contaminación y la disponibilidad del recurso hídrico;
- ▶ la situación socioeconómica por el destino de las regalías o impuestos pagados por las empresas y la redistribución en las comunidades más impactadas;
- ▶ el marco normativo en el cual unos reclaman condiciones seguras de inversión y otros mayor participación en la definición del perfil productivo del territorio, en la gestión de esos recursos y en el respeto por el patrimonio étnico, social y cultural.

Asimismo, uno de los principales problemas con los que se enfrentan quienes participan de los conflictos mineros es la confiabilidad de la información disponible al momento de tomar decisiones. La información provista por los promotores del desarrollo minero es en mayor o menor medida sospechada por parte de aquellos que resisten la actividad y viceversa.

Con este análisis preliminar, la Fundación Cambio Democrático, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y un grupo de organizaciones académicas y no gubernamentales, está desarrollando un proyecto que se focaliza inicialmente en la generación de un sistema de información sobre la conflictividad minera, confiable, legítimo y útil para el diseño y la aplicación de políticas públicas, basadas en el diálogo y que permitan el tratamiento adecuado de los conflictos mineros.

I. Introducción

El modelo de desarrollo imperante, basado en un insustentable y desigual aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales provistos por el planeta, se encuentra en crisis. Bernardo Kliksberg¹, haciéndose eco de Fray Betto, subraya que *“si bien la naturaleza prevé circuitos para que todas las especies animales tengan asegurada su alimentación, a pesar del potencial del planeta, y los avances tecnológicos, quienes toman decisiones no han logrado garantizar la alimentación básica para buena parte del género humano”*². Nos encontramos entonces, siguiendo a Kliksberg ante un “escándalo ético”.

Esta situación de injusticia le otorga a dicho modelo una propensión estructural a la aparición de recurrentes conflictos sociales y ambientales; situación que presenta un gran desafío político a diferentes escalas: promover un proceso de desarrollo sustentable, entendiendo por tal *“el proceso por el cual las personas incrementan las posibilidades de elección y así satisfacen sus necesidades presentes sin atender contra la capacidad de satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”*³ y abordar de manera democrática y sostenible dicha conflictividad, para lograr los cambios sociales que demanda la crisis de justicia y de relación entre naturaleza y sociedad⁴.

Este modelo que es cultural, político y económico impide la inclusión efectiva de la ciudadanía y en particular los grupos sociales pobres y/o periféricos (comunidades locales, pueblos indígenas, trabajadores, pequeños empresarios) al proceso de toma de decisiones que afectan su vida. Estos, aunque mayoritarios, tienden entonces a cargar con los costos e impactos negativos asociados a dichas decisiones amenazantes a la vida de sus generaciones futuras.

¹ Bernardo Kliksberg es asesor de la Cepal, la ONU y el BID. Su más reciente obra, “Primero la Gente”, fue coescrita con el Nobel de Economía Amartya Sen. (Planeta, España, 2008).

² Según la OMS existen 100 millones de personas que en el mundo sufren hambre y en América Latina, el 16% de los niños sufren de desnutrición

³ Amartya Kumar Sen un economista bengalí, conocido por sus trabajos sobre las hambrunas, la teoría del desarrollo humano, la economía del bienestar y los mecanismos subyacentes de la pobreza. Recibió el Premio Nobel de Economía en 1998 y el Bharat Ratna en 1999 por su trabajo en el campo de la matemática económica. http://es.wikipedia.org/wiki/Amartya_Sen

⁴ Esta íntima conexión entre el conflicto y el desarrollo la planteó Johan Galtung (1998) cuando define el desarrollo como la creación de capacidad en la comunidad para transformar constructivamente el conflicto social intrínseco a su evolución.

América Latina, por su profunda desigualdad social y económica y su fragilidad institucional, afronta dificultades mayores para el abordaje democrático de dicha conflictividad y explica de igual modo, su persistencia, magnitud e intensidad. Según Norbert Lechner (1998) las deficiencias en el desarrollo de las sociedades latinoamericanas están relacionadas, entre otros factores, con la falta de mecanismos adecuados de coordinación social; y como resultado, las mismas padecen graves problemas de organización social. Cada vez más numerosos y complejos, los conflictos públicos emergen a nivel local y desbordan la capacidad regulatoria propia de las instituciones políticas tradicionales de la democracia representativa (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Estos conflictos constituyen oportunidades de cambio social y desarrollo pero, al no ser manejados de forma apropiada destruyen el espacio público en tanto ágora donde los ciudadanos deliberan y accionan de forma colectiva (Baumann 2001). Esta condición refleja la otra cara de este déficit de capacidades políticas de concertación, es decir, la dificultad de sostener la gobernabilidad democrática y promover el desarrollo sustentable.

El errático proceso de democratización latinoamericano acompañado por el ajuste estructural de los años 90, generó, entre otros fenómenos, un fortalecimiento de la acción colectiva de la sociedad civil, en particular a través de la movilización y protesta social⁵. Inscriptos también en procesos globales, diversos actores sociales comenzaron a demostrar su oposición a los efectos convulsionantes de la aplicación del modelo neoliberal sobre la economía local, la seguridad social y el aprovechamiento exógeno de los recursos naturales de los territorios.

Tomando en cuenta que la aplicación de ese modelo en la región ha priorizado la producción de bienes primarios con escaso valor agregado, y por ende la explotación intensiva de recursos naturales, no sorprende entonces que los conflictos socioambientales más importantes hayan girado en torno a las políticas y proyectos de extracción de recursos naturales (principalmente de petróleo, gas, minería, madera y recursos marinos), al régimen de propiedad y uso de la tierra, y al acceso a fuentes de agua.

⁵ Schuster, F. y Pereyra, S. (2001) entre otros autores definen protesta social como una forma de acción colectiva de carácter contencioso e intencional que adquiere visibilidad pública y que se orienta al sostenimiento de demandas, centralmente, frente al Estado.

Argentina no es la excepción. En el país se evidencia un clima político de alta tensión en la proliferación de conflictos sociales asociados a diferentes temas públicos; políticos, gremiales que tienden a escalar rápidamente y al no encontrar un canal de transformación justo y pacífico se vuelven recurrentes en el tiempo. La conflictividad socioambiental parece condensar a todos ellos y por ende, como ya hemos mencionado, interpela la capacidad política de construcción de consenso y transformación de conflictos de los actores sociales involucrados.

II. Los conflictos socioambientales en Argentina y la necesidad de un abordaje transformador

Con el correr de los años 90 y en particular luego de la crisis del 2001, los conflictos socioambientales han logrado acceder al tope de la agenda pública. Quizás el caso insignia de dicha conflictividad para Argentina es el denominado "Conflicto de las Papeleras" que gira en torno a la instalación en territorio uruguayo de una de las plantas de celulosa más grande del mundo, situada a orillas del río Uruguay, recurso compartido con Argentina. Este conflicto ha demostrado tener a todas luces, una persistencia en el tiempo y un impacto remarcable, no solo a nivel local sino también en la relación entre ambos países y en menor medida, sobre el proceso de integración regional.

La conflictividad en torno a las industrias extractivas y específicamente mineras tiene características propias y atributos que la distinguen del resto: su magnitud económica, su huella ambiental, pero más que todo, es la historia de su evolución lo que la complejiza y enraíza en nuestra región. Aquí puede citarse también un caso bisagra para la historia de conflictos ambientales en el país: Esquel hoy es sinónimo de una comunidad que resistió la instalación de una empresa minera, por vía de la movilización, la consulta pública y la acción judicial y provocó el cierre de un emprendimiento de extracción de oro y una normativa de suspensión de la actividad minera hasta lograr un ordenamiento territorial. Este proceso se expandió a otras provincias con potencial minero. Con este marco, los conflictos vinculados a la actividad minera se han incrementado exponencialmente en los últimos años, acompañando la curva de crecimiento de la inversión en exploración y explotación.

Existen una multitud de conflictos socioambientales en Argentina que ganan en incidencia y escala e interpelan a la capacidad de la institucionalidad pública para transformarlos de forma democrática, apelando a su potencial catalizador para la construcción de políticas públicas concertadas y promover agendas comunes.

Para poder avanzar hacia la generación de políticas de desarrollo sustentable y su implementación efectiva es indispensable entonces, aprender a abordar los conflictos socioambientales desde su complejidad. Esto supone por un lado, lograr una mejor comprensión de los conflictos antes de desplegar soluciones y estrategias, y por otro trascender las iniciativas de resolución cuando se producen intervenciones.

Una definición más minimalista de los conflictos socioambientales los define como un tipo particular de conflicto público, cuya especificidad refiere a cuestiones relacionadas con el acceso, disponibilidad y calidad de los recursos naturales y de las condiciones ambientales del entorno que afectan la calidad de vida de las personas (Sabatini 1997, FAO 2001)⁶. Sin embargo, habría que incorporar a esta definición la visión de contexto en la cual el conflicto se desenvuelve, ya que ese contexto histórico, político, cultural condiciona e impacta en la construcción del mismo.

Los conflictos socio-ambientales comprometen la dimensión integral del concepto de medio ambiente, entendido como íntima relación entre sociedad, economía, cultura y ecología. Los problemas de estas relaciones *"se derivan del modelo de desarrollo imperante, basado en la supremacía de la lógica de la ganancia por sobre el interés público, del uso masivo de combustibles fósiles, y de la explotación intensiva y en la mayoría de los casos no sostenible de recursos naturales. Tienen dimensión estructural dentro de las crisis de la justicia y de relación con la naturaleza; están inscritos en fuertes tendencias y procesos reales mundiales de transformación de las relaciones entre lo público y lo privado, las funciones del Estado, la política y el derecho, las espacialidades y los ordenamientos de los territorios, y la dimensión y el lugar de los recursos naturales en las prioridades de desarrollo (procesos de globalización, que se articulan de arriba abajo y de abajo arriba en el escenario mun-*

⁶ De acuerdo a la definición de la Organización Mundial de la Alimentación (FAO; 2001:1), se está frente a un conflicto ambiental cuando se producen desacuerdos y diferencias en el acceso, control y utilización de los recursos naturales.

dial, hacia y desde las localidades); se caracterizan por su complejidad y variedad temática y por la gran diversidad de actores involucrados; son una parte central de los procesos de desarrollo y de rearticulación de América Latina en las agendas globales; y hacen parte en la actualidad de experiencias y procesos sociales en marcha que buscan la transformación de dichos problemas y por supuesto de (ellos) mismos”⁷.

A su vez, trascender las iniciativas de resolución implica comprender la dinámica evolutiva de los conflictos, reconociendo su potencial para transformar las relaciones y estructuras (reglas, instituciones, etc), y acompañar esos cambios a través de mecanismos que canalicen las tensiones de manera constructiva. En tanto que resolver los conflictos implica identificarlos como sucesos negativos que deben ser resueltos, y donde los procesos para desescalarlos focalizan en las mediaciones de la relación en crisis; transformar los conflictos implica aceptar el conflicto como un proceso natural con un horizonte de largo plazo que involucra pasado, presente y futuro, y donde las intervenciones están focalizadas a canalizar el proceso de cambio, y por ende a responder a los síntomas y comprometer a aquellos sistemas en los que las relaciones están insertas.

En esta línea, el conflicto evoluciona en ciclos recurrentes de latencia, manifestación, crisis, apaciguamiento y retorno a la latencia. La recurrencia manifiesta de esta conflictividad, de no mediar un proceso de transformación del conflicto, tiende a reproducir la intensidad de la confrontación simbólica y real, y refuerza las condiciones estructurales que viabilizan al conflicto. En la medida en que los temas que preocupan no se abordan a través de mecanismos que sean capaces de otorgar a las partes espacios que los induzcan a la comprensión mutua y a la posibilidad de acordar procesos institucionales legítimos para abordar las diferencias y para remover las causas estructurales que llevaron al conflicto inicialmente (pobreza, exclusión, concentración de la riqueza, corrupción, autoritarismo), difícilmente podremos escaparnos de la recurrencia.

⁷ Correa, Hernán Darío y Iokiñe Rodríguez, (Grupo confluencias) “Marco de referencia político y conceptual para la construcción de un grupo latinoamericano de conflictos socio-ambientales” en Rodríguez I. y Hd. Correa, *Encrucijadas ambientales de América Latina*, San José de Costa Rica, Universidad para la Paz, 2002.

Conflictividad socioambiental en la Cordillera

En la región existen tensiones como consecuencia del uso de recursos naturales, principalmente enfocado a la superposición de las actividades productivas, y a diferentes cosmovisiones de desarrollo o planes de vida.

La región cordillerana, en sus distintas ecorregiones: altos andes, puna, monte de valles y bolsones, en particular pone al agua, como un particular y urgente problema de gestión ecosistémica. La aridez propia de gran parte de este territorio, irá en aumento a raíz del cambio climático, según las estimaciones puestas de manifiesto en la Segunda Comunicación Nacional de la Argentina a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. En ella se advierte que *"el cambio climático aumentará o creará nuevas vulnerabilidades debido al aumento del estrés hídrico en todo el norte y parte del oeste del país por el retroceso de los caudales de los ríos; el retroceso de la precipitación nivel en la Cordillera de los Andes, la probable crisis del agua en Mendoza, San Juan y la disminución de la generación hidroeléctrica en el Comahue y la continuación del retroceso de los glaciares"*⁸.

En función de esta tendencia, es posible proyectar escenarios de futuro inmediato donde se multipliquen los conflictos en torno a la gestión del agua, que suelen tener como protagonistas en un nivel local a las comunidades y a los sectores agropecuario, minero, industrial y turístico. Ello se debe a que las principales actividades productivas, además del consumo humano, dependen en gran medida para su desarrollo del uso de la misma. En este sentido, en el marco de una región árida donde la dependencia de los pocos cursos de agua es muy alta, la expansión de la actividad minera en los últimos años ha potenciado el conflicto por la disponibilidad y el uso de este recurso.

Por otro lado, el turismo se presenta como una actividad económica en expansión. Es de destacar, que esta actividad se complementa con la agrícola, dando lugar a proyectos de índole agro-turísticos, y paralelamente, en muchos casos perciben ser afectados por la actividad minera.

⁸ Presentación del Informe Final de la Segunda Comunicación Nacional realizada por el Centro de investigaciones del mar y la atmósfera (CIMA) - Vicente Barros. http://aplicaciones.medioambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/08_oct_barros.pdf

También la conservación –otro de los ejes de la conflictividad estructural– requiere la preservación de valores ambientales, de la biodiversidad y del alto valor paisajístico de la región. Con ese fin se crean diversas áreas protegidas tales como la Reserva de Biosfera San Guillermo en San Juan, en pos de salvaguardar los servicios ambientales y la biodiversidad. En estos casos, surge naturalmente una tensión entre los actores promotores de la conservación estricta de la integridad ecosistémica y aquellos promotores de actividades económicas en general y de la minería en el caso particular.

Existe por otro lado un problema asociado a la condición ecorregional y por ende multi-jurisdiccional de los conflictos socioambientales. En este sentido, existen recursos naturales y ecosistemas comunes a distintas provincias y países como pueden ser los glaciares, bosques o biodiversidad que sitúa a los actores habitualmente en posiciones exclusivistas y competitivas, poco adecuadas para la gestión ecosistémica. El compartir bienes y servicios comunes, presenta una interdependencia que requiere una articulación adecuada, plural y equilibrada, entre los grupos involucrados, para no recaer en una conflictividad interjurisdiccional amenazante tanto para los recursos en disputa y sus servicios asociados, sino para la relación entre las partes involucradas.

En estos conflictos se entretajan y anudan diversas concepciones y expectativas respecto al rumbo que debiera tener el desarrollo local. Los planes de vida de las comunidades que pueden ser potencialmente impactadas por los proyectos extractivos, no necesariamente se vinculan con el crecimiento económico y la posibilidad de realizar actividades productivas de gran escala. Principalmente cuando estas comunidades son parte de pueblos indígenas donde la naturaleza adquiere un significado diverso de acuerdo a sus sistemas de creencias. La psicología del paisaje (Greider y Garkovich, 1994), propone un marco de análisis acorde, que conlleva a: 1) estudiar el significado que tienen recursos naturales o territorios para diferentes grupos y las percepciones que tienen de su impacto ambiental, 2) analizar cómo estas diferencias simbólicas dificultan el entendimiento del manejo ambiental local, y 3) entender las relaciones de poder al interior de la lucha sobre diferentes construcciones de la naturaleza. Esto último requiere analizar a) ¿cómo se produce el conocimiento, b)

¿quién controla la producción del conocimiento y c) ¿cómo movilizan los diferentes actores apoyo hacia sus respectivas construcciones?⁹

Como se ve, la gran minería viene a insertarse en este contexto particular, potenciando las disputas por el acceso al agua y poniendo de manifiesto la necesidad de un ordenamiento ambiental del territorio que tome en cuenta los planes de vida de las comunidades locales.

III. Los conflictos mineros en Argentina

El conflicto socioambiental minero, que a fines de facilitar la lectura denominaremos de aquí en más conflicto minero, se puede entender como el desacuerdo respecto al signo positivo o negativo de los impactos ambientales, sociales y económicos de la actividad minera y el consecuente comportamiento confrontativo de los actores involucrados. Esta controversia ubica en una tensionada interdependencia a las empresas extractivas multinacionales, organismos de gobiernos del nivel provincial y nacional y a distintas expresiones organizadas y movilizadas de la sociedad civil.

Históricamente, existen en la región conflictos en torno las riquezas minerales que se remontan a por lo menos a 1000 años. Sin embargo, esta conflictividad adopta una intensidad desconocida previamente a partir de la conquista de América por parte de las monarquías europeas. Es que la extracción de metales preciosos fue una de las principales actividades que dieron razón de ser a la conquista y colonización de América Latina por parte de España. Siguiendo a Halperin Donghi (1990) lo que había movido a los conquistadores era la búsqueda de metal precioso, el fin principal del sistema colonial era obtener la mayor cantidad posible de metálico con el menor desembolso de recursos metropolitanos.

Sumado a ello, la gestión ambiental de la minería del siglo XX tiene multitud de antecedentes negativos que contribuyen a la arraigada idea de los actores resistentes a la minería, de la imposibilidad de convivencia sustentable de esta actividad con otras. En Argentina, hubieron históricas explotaciones mineras que son identificadas como generadoras de

⁹ Estas reflexiones realizadas por la lic. Iokiñe Rodríguez han sido tomadas de artículo "Conocimiento Indígena vs Científico: el conflicto por el uso del fuego en el parque nacional Canaima, Venezuela" - Revista Interciencia mar 2004, vol. 29 n° 3, pag. 121

pasivos ambientales como el emprendimiento La Mejicana en La Rioja a principio de siglo, o la mina de uranio Don Otto en Salta o como la fundición de plomo Metal Huasi en la localidad de Abra Pampa con mineral proveniente de Minera Aguilar. Las negativas consecuencias en la salud pública de la mala gestión ambiental de estos emprendimientos están inscriptas en la memoria de las comunidades, y funciona como trauma histórico para los pueblos cordilleranos que se manifiesta cuando el gobierno otorga permisos para la exploración y explotación minera.

Si bien la minería es una actividad económica tradicional en numerosas provincias de Argentina, la gran minería liderada por empresas multinacionales es un recién llegado, y la tendencia ascendente de inversiones en el rubro no tiene más de 10 años. Es esta última, por sus características específicas (magnitud, origen del capital, proceso productivo), el tipo de minería más conflictiva.

En la actualidad, según el informe "La minería en números - 2008" elaborado por la Secretaría de Minería de la Nación, Argentina ha tenido en los últimos años *"Niveles récord de inversiones, exploración, exportaciones y generación de empleo, sumado al incremento de proyectos, un mayor desarrollo de proveedores locales, los salarios más altos de la industria y la ejecución de tareas en un marco de sostenibilidad ambiental y social"* Y continúa citando algunos números que dan cuenta de este crecimiento:

Rubro	2007	% de crecimiento respecto de 2003
Inversiones para actividades de exploración, desarrollo de proyectos y producción de Minerales	Más de \$5.600 millones (provenientes de 23 países)	748%
Emprendimientos mineros existentes	336 emprendimientos	740%
Exploración	500.000 mts. Perforados	210 %
Empleos	Directos 40000 Indirectos 192.000	120% promedio
Exportaciones	7.950 millones de pesos	140%

Si bien, las proyecciones de la Secretaría de Minería de la Nación estiman que “la producción nacional de minerales metalíferos tendrá durante el 2009 un crecimiento del 40%, alcanzando un nuevo récord histórico”¹⁰, lo que podría indicar que la conflictividad minera, no supone más que un emergente colateral insignificante en lo que se refiere al crecimiento de la actividad, si observamos con mayor atención podemos ver que los niveles de exploración no han crecido a un ritmo sostenido, siendo esta la variable más sensible a la protesta social contra la minería.

Minería Argentina Evolución 2003 –2008.

Fte. *El Pregón Minero* <http://www.editorialrn.com.ar>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Crecimiento Acumulado 2003 - 2008	Crecimiento 2007 2008
Inversión Millones	\$660	\$ 1.869	\$ 2.493	\$ 3.900	\$ 5.600	\$ 7.350	1014%	31,50%
Proyectos	40	110	200	275	336	403	907%	20%
Exploración metros perforados	166.000	250.000	400.000	478.500	604.216	668.851	302%	11%
Empleos dir. e ind.	98.700	135.540	147.504	197.000	234.000	256.000	259%	9,50%
Producción mill. de pesos	\$4.080	\$4.569	\$5.662	\$9.450	\$14.400	\$16.656	292%	16%

Como puede observarse, la evolución del año 2007 presentó un considerable freno a la tasa de crecimiento interanual. Si comparamos el 2006 con el año anterior, el crecimiento de la cantidad de metros perforados en proyectos de exploración minera aumentó 19%. Durante el 2007, este llegó al 14% y durante el 2008, la exploración minera creció solo 11.9%. ¿A qué factores se puede atribuir el amesetamiento de la curva de crecimiento en la exploración minera en Argentina? Es posible que una de las variables a tomar seriamente en cuenta sea la conflictividad minera. Durante el año 2007, en las provincias de Mendoza, Tucumán, La Rioja (actualmente en un stand by), acompañando a las primeras

¹⁰ <http://www.mineria.gov.ar/01.htm>

Chubut y Río Negro, se sancionó con pocas variantes, una legislación que prohíbe la actividad minera a cielo abierto con uso de cianuro. A nivel local, se multiplicaron los focos de protesta social contra la actividad minera. En el 2008 los grupos responsables de dicha protesta alcanzaron una gran capacidad de coordinación de acciones a escala regional y nacional. Esta curva de aumento en la conflictividad minera del último trienio podría arrojar luz sobre las razones del freno en la inversión minera en Argentina. ¿Cuáles son entonces los fundamentos o motivaciones que llevan a los actores a resistir esta actividad, y qué características adquiere esa resistencia?

Tendencias relevadas en el Trabajo de Campo

De acuerdo a trabajos de campo que hemos realizado, ha sido posible el desarrollo de algunos conceptos y categorizaciones respecto a las características de la protesta social, la agenda de los conflictos mineros y la licencia social

Características de la protesta social contra la actividad minera

La resistencia a la actividad minera se manifiesta en ocasiones de manera absoluta cuando se rechaza la actividad minera *per se*, y de manera relativa cuando se cuestiona las condiciones institucionales, ambientales o económicas que regulan la actividad. Esta construye su discurso político en torno a la denuncia de dos tipos de impactos negativos de la gran minería: los impactos económicos y los impactos ambientales. Con frecuencia se expresa a través de las consignas: "*Sí a la Vida No al Saqueo y No a la Contaminación*".

Con estos reclamos, sus promotores plantean que la vida y desarrollo sustentable de la comunidad local, provincial y nacional no solo no se beneficiará cuantitativamente por la gran minería sino todo lo contrario.

A su vez, el cuestionamiento social puede ir sólo al emprendimiento que genera un impacto en un lugar determinado, expresión estrecha del fenómeno NIMBY cuyas siglas en inglés (not in my backyard) indican que se rechaza la actividad en el área de influencia del actor resistente. O bien, si el cuestionamiento público gana en complejidad y escala, puede

dirigirse a cuestiones más estructurales como el marco normativo que lo habilita. En este caso, más allá de las cuestiones sustantivas asociadas a los beneficios y perjuicios del proyecto, la legislación que lo ampara, al ser cuestionada, pierde legitimidad y es el objeto del reclamo. La resistencia al proyecto minero específico es parte de una lucha más amplia asociada al cambio del marco normativo vigente.

A nivel local, podemos encontrar al menos tres tipos de conflicto en función del ciclo de vida de los proyectos mineros:

1. Aquellos que se generan antes de la puesta en marcha del emprendimiento y cuestionan la pertinencia de la actividad en el territorio. El caso paradigmático es Esquel (Chubut), pero hoy la misma lógica se aplica en casos como el proyecto Pascua Lama (San Juan), Huacalera en Tilcara (Jujuy), Agua Rica (Catamarca) para dar solo algunos ejemplos.
2. Aquellos generados cuando los emprendimientos están en funcionamiento, como el proyecto Bajo la Alumbraera en Catamarca o Veladero en San Juan, donde distintos actores sociales denuncian impactos ambientales y sociales negativos de la actividad sobre la dinámica del territorio donde se está desarrollando. Aquí también surgen conflictos asociados a la distribución del excedente generado por la actividad expresado mucho menos en conflictos gremiales que conflictos por coparticipación de la renta minera entre municipios y provincia.
3. Finalmente están los conflictos que surgen luego del cierre o suspensión de un emprendimiento minero, tanto sea por los pasivos ambientales generados como por la desarticulación social y económica resultante de aquel cierre. Este es el caso del yacimiento de Sierra Pintada en Mendoza o el caso de Abra Pampa en Jujuy.

En todos estos casos, la agenda del conflicto incluye en general estos temas de forma integrada y por ende compleja.

La Agenda del Conflicto Minero

De lo analizado anteriormente, podemos sostener que el debate público sobre la minería adquiere diferentes aristas y niveles, destacándose: la preocupación por la contaminación y la disponibilidad del uso del agua; el

destino de las regalías o impuestos pagados por las empresas y su redistribución en las comunidades más impactadas; el marco normativo por el cual unos reclaman condiciones seguras de inversión y otros mayor participación en la definición del perfil productivo del territorio, en la gestión de esos recursos y en el respeto por el patrimonio étnico, social y cultural del territorio. En este sentido los conflictos mineros recorren en simultáneo un diverso abanico de problemas generadores de controversia.

- ▶ *Proceso Productivo*: Un sector, por lo general protagonizado por ONGs comprometidas con la ecología profunda, rechaza la misma extracción industrial de minerales a causa de su impacto ecosistémico. El riesgo ambiental de los métodos de extracción y procesamiento del mineral explotado, tanto por el uso de sustancias tóxicas (cianuro) como por el tipo explotación a cielo abierto y la huella ambiental que este produce.
- ▶ *Red Hidrográfica y Biodiversidad*: Existe el temor por parte de comunidades y usuarios de que la actividad minera a gran escala es un gran consumidor de agua que puede reducir la capacidad de acceso y aseguramiento de la provisión tanto para consumo humano, como para uso productivo no minero (agrícola y turístico) y para el ecosistema/ biota (biodiversidad). A esta preocupación se suma la de un impacto en la calidad de la misma por uso o liberación de sustancias tóxicas propias de la actividad minera en la red hidrográfica con el impacto negativo para el ecosistema (biodiversidad), para la salud pública y tanto para la economía de las comunidades ubicadas en la misma cuenca como –a nivel económico– para los productores.
- ▶ *Mercado de Trabajo*: La presencia de la actividad de la gran minería presiona a la alza los salarios y reduce la disponibilidad de trabajadores para las actividades económicas tradicionales o históricas del territorio. Este impacto afecta negativamente la ecuación económica de las actividades tradicionales que ven reducidas sus utilidades, aumentando el riesgo de quiebra.
- ▶ *Choque de cosmovisiones*: La instalación de proyectos mineros de gran escala, genera profundos efectos en la dinámica social y cultural de las comunidades que habitan el área de influencia de los mismos. Cuando estas comunidades basan su vida social sobre cosmovisiones

que poseen una estructura de valores distinta a aquella que caracteriza al capitalismo globalizado, se produce un choque de cosmovisiones de compleja evolución.

Causas de la ausencia de Licencia Social

La decisión sobre la instalación de proyectos mineros de gran envergadura supone una modificación profunda del perfil productivo del territorio en cuestión y en la actualidad no requieren legalmente de la *licencia social* de la comunidad para operar. Esto trae como consecuencia, generalmente, la marginación de las organizaciones privadas y públicas locales en los procesos de consulta, información y toma de decisiones. Si bien el Estado Provincial, en tanto soberano de sus recursos naturales, otorga permisos de exploración y explotación minera, estos no son acompañados de la necesaria licencia social y política de distintos actores sociales que habitan el territorio comprometido por la actividad. Esta situación, en el marco de contextos sociales de desigualdad y fragmentación del sistema político, dispara la manifestación del conflicto minero a través de múltiples acciones de protesta social y resistencia ciudadana. Es claro que el régimen institucional minero se encuentra en crisis por su minusvalía para canalizar los conflictos socioambientales emergentes.

A partir de nuestro trabajo de campo, hemos podido identificar que la ausencia de licencia social, esta íntimamente ligada a un modelo de construcción y gestión de política pública que no toma en cuenta las siguientes situaciones:

► *La adhesión de comunidades a procesos globales*

Las comunidades y movimientos sociales adhieren, por diferentes razones (culturales, políticas, coyunturales), a la idea de que *"un crecimiento exponencial de la economía mundial muy probablemente incrementará la presión sobre las regiones interiores con sus recursos de naturaleza y fuerza de trabajo, una presión que constantemente amenaza con empujar las mini economías mas allá de las islas de afluencia en la desintegración"*¹¹. Por tanto resisten el modelo de

¹¹ W. Sach "La Anatomía Política del Desarrollo Sostenible" pág. 39. La Gallina de los Huevos de Oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible. Ecofondo, CEREC. Colombia 1996.

desarrollo que sostiene la necesidad de hacer eficientes determinados procesos productivos/extractivos, manifestando que la capacidad de carga del planeta es limitada y por tanto, es la suficiencia lo que debería definir las fronteras de la eficiencia.

Este enfoque se ha denominado perspectiva hogar, por la invitación que realiza a privilegiar el desarrollo endógeno y sostener la necesidad de que la sociedad sea capaz de querer lo que sería capaz de proveer. Si bien, estos conceptos se encuentran inscriptos en una discusión más amplia sobre el significado de desarrollo sustentable, vale la pena traerlos en esta ocasión, ya que hemos advertido que diferentes actores sociales actúan en función de estas ideas para resistir la instalación de emprendimientos de mega minería.

► *La participación ciudadana en el diseño de las políticas de desarrollo local en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)*

Vinculado con lo anterior, otra dificultad más específica para acceder o procesar la licencia social de una actividad esta relacionado con los medios por los cuales se diseñan políticas de desarrollo local. La falta de implementación de mecanismos de participación efectiva y dialógica que incluya a los actores comunitarios y sociales en la definición del modelo de desarrollo local deja implícito o contradictorio el ordenamiento de los usos del suelo. Esta situación, le quita al territorio de visión política de desarrollo sustentable compartida por sus habitantes, que permita orientar los usos que se le dará a los recursos naturales existentes en el territorio en función de la satisfacción de las necesidades locales. Esta falta de participación y diálogo democrático sobre el modelo de desarrollo sustentable local, torna muy dificultosa, la participación efectiva de los actores sociales no estatales, en la evaluación de los impactos socioambiental de los proyectos mineros.

► *La ausencia de confianza en el Estado como garante del bien publico*

Existe una profunda desconfianza por parte de distintos actores sociales e institucionales a la autonomía y capacidad de evaluación y decisión de la autoridad de aplicación minera. Estos actores sociales, sospechan con diversas motivaciones que dicha autoridad guíe su accionar a la hora de evaluar proyectos de explotación de gran minería, en base a principios de interés público.

Las sospechas en las comunidades locales respecto a la colusión de intereses entre gobierno provincial y empresa son importantes y se ven aumentadas por la opacidad con que se maneja la información sobre estos procesos. Además la desconfianza en la capacidad de fiscalización y control estatal de las autoridades de aplicación provinciales de la actividad minera ha ido aumentando. Esta desconfianza descansa en experiencias traumáticas respecto el descontrol gubernamental histórico sobre actividades productivas contaminantes. El supuesto con que operan los actores de la sociedad civil es que el gobierno será incapaz de controlar de forma adecuada este tipo de mega emprendimientos. Esta superposición de actividades incompatibles requiere entonces su desdoblamiento y la generación de mecanismos institucionales para la evaluación y control efectivo que incorpore a la ciudadanía en el proceso.

► *La inexistencia o insuficiencia de información legítima de acceso público*

La tercera razón es la falta de información integrada confiable y legítima sobre la actividad minera en Argentina (números de proyectos discriminados y actualizados en sus distintas etapas, recursos fiscales que le dejan al Estado, mano de obra generada, impacto socioambiental por proyecto y acumulado).

Los conflictos mineros tienen un marco en un debate mas general que se esta dando en Argentina así como en el resto de los países que se pregunta, en líneas generales, si la actividad minera de gran escala supone un factor de desarrollo para el país y en cuanto es compatible con los postulados de sustentabilidad. La respuesta a dicho interrogante requiere de procesos de elaboración de información pública de manera integrada, clara, confiable y oportuna, razón por la cual los esfuerzos de producción de información debieran tomar estos valores como ejes para diseñar procesos efectivos.

IV. Plataformas de diálogo: una estrategia para la transformación de la conflictividad minera

En ese contexto, uno de los principales problemas que está presente en los conflictos mineros es la información que disponen los actores cuando tienen que tomar decisiones. En este nivel, la falta de información, el cuestionamiento a los mecanismos de generación de la información y a los criterios de selección de los datos relevantes, dificultan la construcción de relaciones de confianza básica, necesarias para promover procesos sociales y políticos de transformación en el desarrollo sustentable.

El supuesto que subyace a este proyecto es el siguiente: con las herramientas adecuadas, es posible desarrollar procesos sensibles a las características señaladas en la región y se puede evitar que las relaciones entre los actores involucrados a un conflicto se deterioren a tal punto que su conducta pueda causar no solo un daño irreparable a los recursos naturales sino también la pérdida de procesos socio productivos y sus consecuentes interrupciones en el tejido social y cultural.

Como una propuesta para comenzar a generar condiciones de deliberación, desde la Fundación Cambio Democrático (FCD)¹² con el apoyo del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de múltiples organizaciones académicas y de la sociedad civil, hemos comenzado a trabajar en el proyecto “Plataformas de Diálogo para el Desarrollo Minero Responsable en Argentina”. El mismo tiene el propósito de generar un sistema de información confiable y útil, para el diseño y la aplicación de políticas públicas vinculadas a la actividad minera, que se constituya asimismo como instrumento de acceso a la información y como condición facilitadora de procesos de diálogo y deliberación pública.

Las plataformas son bases sobre las que se puede montar alguna cosa. Las plataformas de diálogo están íntimamente vinculadas al concepto de plataformas de cambio que refiere a “la base de procesos que 1) proveen respuestas adaptativas a las reiteraciones de episodios de conflicto,

¹² La Fundación Cambio Democrático hace 10 años trabaja construyendo diálogo para el desarrollo humano sustentable. En este sentido busca ampliar el espacio público donde los distintos actores sociales puedan participar en las decisiones que afectan su vida. La estrategia es promover la generación de políticas públicas basadas en el diálogo democrático entre el Estado y Sociedad Civil.

tanto a las presentes como a las futuras y que 2) atienden los patrones relacionales más profundos y de más largo plazo, aquellos patrones que producen expresiones violentas y destructivas del conflicto". Es decir que estas "plataformas transformativas" son "procesos - estructura" pues genera soluciones creativas a corto plazo y provee capacidad para trabajar cambios constructivos y estratégicos de largo plazo"¹³. En este proyecto pretenden constituirse en una herramienta pertinente en dos sentidos:

1. Como un espacio fundante donde defensores y críticos de la actividad minera puedan acordar en la necesidad de generar información creíble, relevante y legítima.
2. Como espacio de reflexión y propuesta de estrategias para abordar los desafíos que presenta la conflictividad minera en Argentina; a través del trabajo cooperativo con otras instituciones académicas y sociales identificando los procedimientos democráticos para dirimir sus diferencias.

Este proyecto que se enmarca en el programa Industrias Extractivas¹⁴ de FCD, consiste por un lado en el desarrollo de un Mapa de Conflictividad Minera de la Argentina y por otro en la sensibilización a actores claves sobre las implicancias del enfoque dialógico en los procesos de abordaje de conflictos mineros.

El Mapa de Conflictividad Minera de la Argentina, es un instrumento que provee información organizada sobre los conflictos mineros del país, elaborado sobre la base de un protocolo de investigación, una cartografía que contempla diferentes niveles de análisis (contextuales, situacionales e interpretativos) y diversos ejes temáticos interrelacionados (ambiental, legal, económico, social, cultural) que permiten comprender las situaciones de conflictos y su dinámica.

Lo que hay que destacar en este punto es la particularidad del proceso de búsqueda de información que se pretende llevar adelante. El proceso de construcción conjunta de información promueve el involucramiento

¹³ Michelle Maiese y John Paul Lederach. "Transformation." En *Beyond Intractability*, Heidi Burgess y Guy Burgess, eds. University of Colorado Conflict Research Consortium, 2004. Disponible online en: <http://www.beyondintractability.org/m/transformation.jsp>. Traducción español: Ana Cabria Mellace.

¹⁴ Desde hace 5 años que FCD esta trabajando en el análisis y la transformación constructiva de la conflictividad minera en la Argentina.

temprano de actores claves para trabajar en la generación de esa información y en la identificación de insuficiencias, consensos y disensos respecto a la misma.

Este modo de construir la información, puede ser el puntapié inicial para promover la confianza entre actores diversos o bien la confianza en un proceso donde ningún actor se siente amenazado por tener que llegar a acuerdos con “el otro”, ya que es un espacio construido con el objetivo de ampliar el campo de comprensión dada la complejidad que tiene la temática.

Sin embargo la construcción conjunta de información también requiere de un diseño de proceso, para constituirse de manera efectiva y realista en un hito hacia la deliberación o hacia la elaboración de políticas públicas. Es este diseño el que toma un enfoque dialógico reflejando el nombre del proyecto. Desde esta perspectiva, “todas las interacciones (aun las que no son concebidas formalmente como procesos de diálogo) pueden ser más o menos dialógicas si permiten crear ambientes en los cuales los participantes que representan las diversas perspectivas puedan sentirse lo suficientemente incluidos, empoderados y ‘seguros’ para ser transparentes en su propia comunicación, abiertos a comprender lo que los otros tienen que decir y capaces de tener una perspectiva de largo plazo sobre los problemas que se les presentan.”¹⁵

La referencia a este marco teórico, y al rol que como “terceros” adoptamos en estas situaciones es de particular relevancia, ya que en contextos donde se abordan conflictos de interés público complejos y existe desbalance de poder, los procesos que diseñamos no son “neutrales” en el sentido que advocan por cambios sociales pacíficos, pero si son multiparticiales en tanto promueven la pluralidad, inclusividad, el aprendizaje y la apropiación compartida del proceso.

En el contexto de los conflictos mineros donde la polarización existente lleva a los actores comprometidos en coaliciones opuestas a demandar una toma de posición hacia un lado o hacia el otro, el rol desde el cual “el tercero” opera no suele tener una fácil legitimación, y la primera reacción es la sospecha, desconfianza o en el peor de los casos la percepción de que son “agentes del adversario”. Esta es una de las razones por

¹⁵ Manual de Diálogo Democrático, pág. 34.

las cuales es necesario el trabajo cooperativo interinstitucional; para la transformación de conflictos socioambientales es menester complementar capacidades (técnicas, políticas, culturales)

Finalmente, el acceso a la información relevante y comprensible, es la base para que los procesos de participación ciudadana sean efectivos, y por tanto este sistema de información pretende que los actores sociales puedan tener una herramienta que les permita participar en los procesos de toma de decisiones públicas vinculadas al uso de recursos naturales y minería, tanto en el diseño como en la implementación de dichas políticas. El ordenamiento ambiental del territorio, realizado a través de procesos participativos, otorga por ejemplo a sus resultados, de una legitimidad social que refuerza su sostenibilidad en el tiempo y genera condiciones de convivencia democrática. Este proceso, promueve que organismos estatales, las organizaciones de la sociedad civil, y actores del mercado, acuerden reglas de interacción y resolución de conflictos sobre el acceso y control de los recursos naturales. Esto permite por ende reducir el nivel de desconfianza existente entre ellos, y otorga un marco de certidumbre para decisiones futuras. Es que transparencia, participación y colaboración son principios esenciales para la gobernabilidad democrática. Presentan guías de procedimiento mínimas que los gobiernos debieran garantizar en el diseño de una política y por otro las condiciones que los actores sociales deben demandar para discutir la solución de sus problemas. En este sentido, se opera sobre el cómo y no solo sobre el qué, trascendiendo la satisfacción inestable del corto plazo hacia cambios más estructurales, transformaciones hacia una democracia deliberativa mas sustentable.

V. Conclusiones

Nos preguntamos sobre cómo abordar de forma constructiva y democrática el conflicto en torno a la minería, a sabiendas que nos encontramos frente a un conflicto complejo, por los impactos sociales, ambientales, políticos y económicos que tiene la actividad, por la tensionada interdependencia de los actores, y por la historia de la actividad en nuestra región que al menos podemos retrotraerla a la conquista y que da cuenta que las raíces del conflicto son profundas y traumáticas.

En este sentido, el conflicto minero, por sus características históricas y estructurales no es sujeto a "resolución", aunque sí de transformación democrática. La transformación de conflictos pretende crear cambios constructivos a partir de la energía generada por el conflicto. No prioriza soluciones rápidas sino plataformas creativas que puedan al mismo tiempo detectar los temas más visibles y cambiar las estructuras sociales y los patrones de relación subyacentes (Maiese - Lederach, 2004).

Rilke, entre otros maestros, recomienda no buscar ansiosamente la respuesta sino hacer "trabajar" a la pregunta para que ésta gane potencia para aumentar el conocimiento social, **para alumbrar nuevos escenarios posibles**, para resolver problemas complejos.

En nuestro caso, las preguntas que les hacemos a los problemas difíciles como los que presenta la conflictividad minera, alumbran las tensiones entre la gran minería metalífera y el desarrollo sustentable. ¿Qué condiciones institucionales son necesarias para que la minería se pueda realizar de forma socialmente legítima y cuyos impactos ambientales tengan el control adecuado? ¿Dónde y cómo se debería realizar esta actividad para que su funcionamiento redunde en el desarrollo endógeno y sustentable de los territorios donde se emplazan? ¿Cómo hacer para que los actores responsables de la actividad minera den cuenta del respeto por los distintos pactos internacionales y marco normativo vigente, de forma en que los derechos de las comunidades locales y los trabajadores sean adecuadamente tutelados?

Desde nuestro trabajo de campo nos hemos encontrado con que, en los diversos conflictos generados en torno a proyectos mineros metalíferos de gran escala, se encuentran batallando dos coaliciones cuyas diferencias y asimetrías son muy fuertes. Estas coaliciones contienen actores estatales, sociales y privados y confrontan en el espacio público a través de mecanismos de acción directa, mediático, educativa, judicial, política y cultural. El conflicto alerta sobre la necesidad de modificar reglas, normas e instituciones, y cierto *status quo* generador de malestar. Pero advertimos la importancia en que esta manera de confrontar deje espacio a mecanismos democráticos y dialógicos, plataformas apropiadas para una política minera respetuosa de los intereses de los distintos actores comunitarios en juego y responsable de sus impactos sociales y ambientales de largo plazo.

Se torna fundamental generar las condiciones para un diálogo público de participación plural e informada, en los distintos espacios públicos e institucionales correspondientes, que ponga en deliberación a los protagonistas del conflicto y que permita canalizar la energía del conflicto hacia la modificación de las condiciones estructurales que lo generan y escalan.

Para ello es necesario identificar los roles que requiere un proceso de transformación como el propuesto. Mencionamos dos a modo de ejemplo: dado que, los contextos en los que surgen los conflictos mineros raramente están balanceados de poder, un rol que toma relevancia es el de "equilibradores de poder", por cuanto advocan o inciden en el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones sociales y comunidades. Otro rol necesario es el que ocupan aquellos que buscan construir puentes, superando las relaciones de desconfianza y que pueden atravesar las fronteras que genera el conflicto para establecer relaciones con miembros claves de los grupos comprometidos. El mayor desafío para estas personas es resistir la fuerza gravitante de la polarización que exige tomar partido y superar la presión de sus pares, ya que a menudo son acusados de espías.

En ese marco, el rol de las intervenciones de terceras partes para el cambio social en paz "debe ser entendido como un permanente proceso evolutivo que no pretende necesariamente prevenir conflictos, a veces provee conciencia sobre ellos, otra educación, siempre en el marco de prevenir las escaladas de violencia hacia la crisis. Será necesario identificar quien diseñará este tipo de procesos de intervención, pero en cualquier caso parece ser importante educar y capacitar a todo el sistema de actores sociales y líderes políticos en el análisis del conflicto, a los efectos de que las intervenciones en crisis y las políticas de prevención puedan ser más efectivas."¹⁶

En el pasado, definir el modelo de desarrollo deseado fue una potestad del Estado a través de sus gobiernos y coaliciones de apoyo, pero hoy esa potestad es reclamada por diversos y divergentes actores sociales. Como plantea Carmona "de una noción de gobierno centrada en el Estado como garante y articulador del poder político, detentando el monopolio

¹⁶ Reflexiones sobre el rol de "terceras partes" en el marco de conflictos sociales. *El enfoque de la Transformación de Conflictos*. Graciela Tapia Revista *Mediadores en Red*.

de la coordinación interinstitucional y la búsqueda del interés colectivo, se ha pasado a una situación en la cual las decisiones aparecen determinadas por la interacción y participación de múltiples actores sociales y políticos”¹⁷.

Sin duda, emerge como condición *sine qua non* para una paz socioambiental en el caso de la minería, la necesidad de promover las plataformas para el abordaje deliberativo de la conflictividad y para la generación de políticas públicas de desarrollo minero dotadas de la capacidad y el consenso necesario; canalizando la energía social que genera el conflicto hacia el interrogante fundamental, ¿quiénes somos y qué modelo de desarrollo queremos?

Bibliografía

Baumann Z., “En Busca de la Política” Editorial Fondo de Cultura Económica, Bs As 2001

Bettye Pruitt y Philip Thomas, “Diálogo Democrático –Un Manual para Practicantes” Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008.

Boisier S., “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?”, en AMBIENTE Y DESARROLLO, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile, 1993.

Bobbio, N., “Estado, gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política”

Fondo de Cultura Económica, México DF 1999.

Carmona, Rodrigo. “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo”, ponencia presentada en el III Congre-

¹⁷ “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo” Rodrigo Carmona.2005.

- so de Administración Pública (Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública), San Miguel de Tucumán, 2005.
- Carpenter, S and Kennedy W.J.D.(1988) Managing Public Disputes Jossey Bass Inc, San Fransisco 1988.
- Correa Hernán Darío & Rodríguez Iokiñe Encrucijadas Ambientales en América Latina. Entre el Manejo y la Transformación de Conflictos por Recursos Naturales. 2005, Universidad para La Paz. http://www.idrc.ca/es/ev-91966-201-1-DO_TOPIC.html
- Dourojeanni, A. Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable: Aplicados a Micro regiones y Cuencas. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas (ILPES). Documento 89/05/Rev1. 1993.
- Halperin Donghi T. Historia contemporánea de América Latina, Alianza Editorial 1990.
- Lederach, Juan Pablo. "Preparing for Peace. Conflict Transformation Across Cultures". Syracuse University Press, 1996. N.York
- "Competitive Game" Nueva York , Free Press 1987.
- Lechner N, "Tres Formas de Coordinación Social" Revista de la CEPAL Nro 61. 1998.
- Madoery, O. "EL valor de la política de desarrollo local" Centro de Desarrollo de Estrategias Territoriales. (2004).
http://www.cedet.edu.ar/biblo_nueva/madoery%20el_valor_de_la_pol%C3%ADtica.pdf.
- Michelle Maiese y John Paul Lederach. "Transformation." En Beyond Intractability, Heidi Burgess y Guy Burgess, eds. University of Colorado Conflict Research Consortium, 2004. Disponible online en: <http://www.beyondintractability.org/m/transformation.jsp>. Traducción español Ana Cabria Mellace.

Przeworsky, A. "Democracia y Representación" Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 10 (Feb. 1998). Caracas.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0030103.pdf>.

Sabatini F. "Conflictos ambientales y Desarrollo Sostenible en las Regiones Urbanas" en Revista PRISMA Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente Nro24 1997.

Sach, W. "La Anatomía Política del Desarrollo Sostenible". La Gallina de los Huevos de Oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible. Ecofondo, CEREC. Colombia 1996.

Schuster, F. y Pereyra, S. (2001): «La Protesta Social en la Argentina democrática: Balance y perspectivas de una forma de acción política». En : Giarracca, N. (comp.): *La Protesta Social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior*. Buenos Aires, Alianza Editorial.

Viveros F. "La participación de la sociedad en acciones de interés público" En Ciudadanía e Interés Público, Enfoques desde el Derecho, la Ciencia Política y la Sociología Serie Publicaciones Especiales Nro 9, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales. Santiago Chile 2000.

Warner M. "Complex Problems, Negotiated Solutions Tools to Reduce Conflict in Community Development" ITDG Publishing 2001.



Agricultura y ambiente¹

Resumen ejecutivo

Hasta el momento, el gobierno no ha encarado un proceso de diseño y formulación de una política pública para todo el país que lidere y oriente el desarrollo agrícola en general y la cadena productiva de la soja en particular. Sin perjuicio de ello, en marzo de 2008 el gobierno estableció un incremento de las retenciones sobre las exportaciones de la soja argumentando que obedece a una política que busca proteger la biodiversidad.

Por su parte y desde el año 2006, FARN viene trabajando en el análisis de los aspectos ambientales, sociales y económicos de la cadena productiva de la soja en la región e identificando los desafíos prioritarios en materia de políticas públicas. Así, desde nuestro punto de vista, observamos que hay ejes que se destacan como prioritarios a fin de comenzar a establecer diálogos democráticos como antesala del desarrollo de políticas públicas de largo plazo que tiendan al logro del desarrollo sustentable en el marco del cumplimiento de la normativa vigente en materia ambiental:

1. *Ordenamiento ambiental del territorio*: es un instrumento de organización espacial, técnico-político, para la identificación e implementación de las principales estrategias de desarrollo.
2. *Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)*: la EIA es un instrumento de gestión ambiental exigible con carácter previo a la realización de obras o actividades que pudieran implicar un impacto significativo para el ambiente y la calidad de

¹ Este documento fue elaborado por FARN en mayo de 2008 frente al conflicto del campo que se produjo durante esos meses.

vida de la población. Mientras que la EAE es un procedimiento que tiene por objeto la evaluación de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental.

3. *Incentivos y cargas*: se trata de medidas de índole económica y fiscal que incentivan prácticas agrícolas orientadas a un uso sostenible del territorio, y de tasas o impuestos que desmotivan el uso inapropiado del suelo y que complementan las estrategias regulatorias.
4. *Valoración de los servicios de los ecosistemas*: los servicios ambientales son los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas, que incluye los servicios de aprovisionamiento, los de regulación, los culturales, y los de soporte.
5. *Infraestructura*: la inversión en obras de infraestructura, como por ejemplo el transporte, representa uno de los mayores desafíos para el desarrollo del sector agroindustrial.
6. *Productos Fitosanitarios*: otro aspecto que involucra la actividad agrícola y sobre el cual es importante reflexionar, es la utilización de productos agroquímicos y, para el caso de la soja transgénica, los herbicidas sistémicos que se aplican a la planta. Se proponen medidas para el tratamiento de esta temática.
7. *Biocombustibles*: para dar cumplimiento con la ley 26.093 se necesitará un significativo aumento del área sembrada y en consecuencia una mayor expansión de la frontera agrícola; lo cual se agrava si contabilizamos las exportaciones que se pretendan realizar.
8. *Bosque Nativo*: la ley de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo representa un hito para la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales en general y de los bosques específicamente. A la vez, resulta un claro avance en el ordenamiento ambiental del territorio, en particular para las provincias con masas boscosas amenazadas por el desmonte.

Es prioritaria la necesidad de abordar el fenómeno de la expansión de la frontera agrícola trascendiendo el coyuntural posicionamiento líder de la soja, y así planificar y ordenar el desarrollo sustentable del sector con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo.

I. Introducción

En el mes de marzo de 2008, el gobierno argentino estableció un incremento de las retenciones sobre las exportaciones de la soja. Si bien las mismas consistían en aranceles que alcanzaban un porcentaje del 35%, luego de las últimas medidas establecidas por el gobierno, se convirtieron en retenciones móviles y pasaron a ser del 44 % variando de acuerdo al precio internacional de la soja.

Las retenciones son mecanismos de importancia para la regulación de los precios de los commodities en el mercado interno y como herramienta para la redistribución de los ingresos. No obstante ello y las dificultades que en la práctica se han presentado para concretar estos objetivos, llama la atención los argumentos esgrimidos desde el gobierno, según los cuales las mayores retenciones a las exportaciones de la soja obedecen a una política que busca proteger la biodiversidad².

Desde el año 2006, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) viene trabajando en el análisis de los aspectos ambientales, sociales y económicos de la cadena productiva de la soja en la región e identificando los desafíos prioritarios en materia de políticas públicas, que enroladas en una noción de sustentabilidad, promuevan un desarrollo más equilibrado y equitativo de la nueva realidad rural en función de sus potencialidades y de sus limitantes³.

² Los argumentos esgrimidos por el gobierno, según los cuales las mayores retenciones a las exportaciones de soja obedecen a una política que busca proteger el ambiente, es una justificación, que en primer lugar, aparece tarde en el contexto político ambiental y que debería tomar en cuenta el andamiaje normativo actual, que comprende una serie de leyes ambientales obligatorias en todo país, que constituyen presupuestos mínimos de protección ambiental de conformidad al artículo 41 CN. Entre las mismas, cobra relevancia la Ley N° 25675 de la Ley General del Ambiente (B.O. 28/11/2002) que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

³ En el marco del Proyecto "Evaluación Regional de Impacto de Sustentabilidad de la Cadena Productiva de la Soja", FARN con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) junto a otras organizaciones latinoamericanas ha desarrollado un análisis socioeconómico y ambiental de la cadena productiva de la soja y la identificaciones de desafíos prioritarios en la materia. Tales insumos fueron sometidos a un debate intersectorial y los consensos básicos labrados en el marco de Talleres Nacionales y Regionales (con la participación de Uruguay, Paraguay y la Argentina) culminaron en una serie de recomendaciones de prácticas óptimas y opciones de políticas públicas sostenibles para la cadena productiva de la soja.
Para mayor información ver: <http://www.farn.org.ar/comercio/soja.html>

Resulta evidente que en los últimos años, desde el Estado Nacional se ha alentado la expansión de la frontera agrícola de la soja en detrimento de otras actividades agropecuarias (tambos, cultivos alternativos, ganadería, entre otras). Así, la expansión de la soja, no resulta la consecuencia de una decisión adoptada caprichosamente por los productores agropecuarios; está claro que la administración colocó a la actividad agrícola al servicio del mercado global de la soja produciéndose diversos efectos en los planos ambiental, social y económico.

Evidentemente, si hubieran existido políticas precisas, diseñadas con una consideración real de la noción de sustentabilidad para evitar la “sojización” el escenario sin dudas sería otro.

Hasta el momento, el gobierno no ha encarado un proceso de diseño y formulación de una política pública para todo el país que lidere y oriente el desarrollo agrícola en general y la cadena productiva de la soja en particular.

Sin perjuicio de ello, a continuación manifestaremos los ejes que desde nuestro punto de vista, se destacan como prioritarios a fin de comenzar a establecer diálogos democráticos como antesala del desarrollo de políticas públicas de largo plazo que tiendan al logro del desarrollo sustentable, en el marco del cumplimiento de la normativa vigente en materia ambiental:

1. Ordenamiento ambiental del territorio
2. Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica
3. Incentivos y cargas
4. Valoración de los servicios de los ecosistemas
5. Infraestructura
6. Productos Fitosanitarios
7. Biocombustibles
8. Bosque Nativo

II. Ejes prioritarios

a. Ordenamiento territorial

La Ley General del Ambiente de presupuestos mínimos de protección ambiental (Ley N° 25675), sienta las bases del ordenamiento ambiental del territorio como un instrumento de la política y gestión ambiental (art. 8, 9 y 10).

En este sentido, el ordenamiento ambiental del territorio es concebido como un instrumento de decisión política del gobierno nacional y particularmente de los gobiernos provinciales. Se trata de un instrumento de organización espacial, técnico-político, para la identificación e implementación de las principales estrategias de desarrollo. Requiere combinar la planificación del uso de la tierra en las escalas locales, con el desarrollo regional y la integración territorial en los ámbitos provinciales, regionales y nacionales. El hecho de planificar espacialmente diversas actividades permite abordar dos puntos primordiales para la vida rural: a) la visión de futuro y b) el uso de cada porción de su territorio de forma tal que tenga una lógica en el contexto del ordenamiento.

El ordenamiento busca definir la distribución geográfica en el territorio de las áreas agrícolas, ganaderas, forestales, centros productivos y de comercialización y las áreas de protección, así como los enlaces y las interconexiones entre estas actividades. Esto permitiría controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, como ha sido precisamente en los últimos años el caso de la soja, a fin de evitar los problemas y desequilibrios que provoca la carencia de una planificación en este sentido. Toda actuación debería situarse allí donde se maximice la capacidad o aptitud del territorio para acogerla y, a la vez, se minimice el impacto negativo o efecto adverso de la actuación sobre el medio ambiente

En este contexto, y tal como surge de la Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2006)⁴, no puede dejar de mencionarse

⁴ Como parte de las obligaciones asumidas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Gobierno de la República Argentina debe elaborar, actualizar, publicar y facilitar a la Conferencia de las Partes, inventarios nacionales de las emisiones antropogénicas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal. Los mismos se dan a conocer por

la circunstancia, por ahora bastante especial de nuestro país, de que debido a los cambios climáticos tan significativos ya ocurridos, se ha desarrollado, especialmente en el sector agropecuario, una importante adaptación autónoma. La expansión de la frontera agropecuaria hacia el oeste y norte de la zona agrícola tradicional (si bien reconoce causas comerciales y tecnológicas) fue posible por el cambio climático ocurrido en esas áreas. Si bien en términos económicos de corto plazo, esta adaptación ha sido generalmente beneficiosa, por otra parte, ella está causando perjuicios ambientales que podrían tornarse catastróficos de acuerdo a las proyecciones del clima de las próximas décadas. Es por ello que, tal como lo afirma la propia comunicación oficial, esta adaptación autónoma requiere de una urgente atención por parte del gobierno, a fin de encauzarla y minimizar sus impactos negativos.

Así las cosas, sin un ordenamiento ambiental del territorio se desaprovecha la potencialidad de este instrumento de organización espacial y con ello la posibilidad de identificar e implementar las necesarias estrategias de desarrollo en diferentes horizontes temporales. A la hora de pensar en un proceso de este tipo surge claramente que su ejercicio demanda inexcusablemente la participación de los diversos actores en aras de enriquecer el proceso de toma de decisión por parte de las autoridades. Esta participación, para ser eficaz, debe ser amplia, institucionalizada y temprana.

b. Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

La EIA es un instrumento de gestión ambiental, cuya exigibilidad con carácter previo a la realización de obras o actividades que pudieran implicar un impacto significativo para el ambiente y la calidad de vida de la población, ha sido prevista como un “presupuesto mínimo” en la Ley General del Ambiente.

medio de las “Comunicaciones Nacionales de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” Argentina aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) mediante la Ley N° 24.295 (B.O. 11/01/1994) y el Protocolo de Kyoto, por medio de la Ley N° 25.438 (B.O 19/07/2001).
Para mayor información de las Comunicaciones: <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=29>

En nuestro país el procedimiento de EIA es utilizado como un instrumento para el análisis y la aprobación administrativa de un proyecto específico.

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se define como un procedimiento que tiene por objeto la evaluación de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. Esto es en todas aquellas decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como iniciativas, políticas, planes y programas.

Por ello, es preciso comenzar a ejercitar evaluaciones estratégicas de sostenibilidad, en donde se amplía el alcance de la evaluación, considerando aspectos concernientes tanto a la temática ambiental como a los impactos sociales a la hora de formular políticas, planes y normas por parte del gobierno. Este proceso debe garantizar no sólo las instancias científico-técnicas sino además las instancias colectivas de toma de decisiones, generando oportunidades de consenso y de compromiso que fortalezcan los mecanismos participativos.

Representaría una gran oportunidad poner en práctica un procedimiento de esta naturaleza con un tema tan sensible como lo es la expansión de la actividad sojera. Los resultados serían sumamente útiles para potenciar los impactos positivos por un lado, y para prevenir, minimizar, mitigar o eventualmente compensar los impactos negativos detectados en relación con la soja.

Más aun si se tienen en cuenta las proyecciones que señalan que hacia el año 2015 la producción de soja en Argentina continuará en aumento, a lo que se le suma además la presión adicional derivada de las políticas de impulso a los biocombustibles. Por ello, su puesta en práctica alimentaría en mayor medida la toma de decisión pública respecto a las acciones futuras en materia de planes, programas, estrategias y políticas.

c. Incentivos y cargas

Deviene esencial la adopción de medidas de índole económica y fiscal que incentiven prácticas agrícolas orientadas a un uso sostenible del territorio y la imposición de tasas o impuestos que desmotiven el uso inapropiado del suelo y que complementen las estrategias regulatorias.

Como ejemplo, se citan las dificultades que se presentan en relación al bajo nivel de rotación de los cultivos. Aquí también la generación de incentivos que mejoren la rentabilidad relativa de otros cultivos juega un rol clave con miras a promover esta necesaria rotación⁵.

En razón de este escenario, es necesario actualizar los marcos legales de manera tal que sean eficaces para la conservación. Simultáneamente deberán operarse cambios en el esquema actual de incentivos y de cargas. Estos instrumentos económicos, incentivos fiscales, desgravaciones, apoyo tecnológico, créditos vinculados, o de cambios en la tributación en función de la superficie, de la productividad, la localización, deberán instar a los productores a que adopten medidas efectivas para una producción ambiental y socialmente sustentable y para un pleno cumplimiento de la normativa vigente.

d. Valoración de los servicios de los ecosistemas

Los servicios ambientales son los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas⁶. Esto incluye los servicios de aprovisionamiento (alimentos, fibras, aguas y materia prima); los servicios de regulación (control de erosión, ciclo de nutrientes, regulación del clima, control de inundaciones); los servicios culturales (recreativos, patrimonio histórico, costumbres, lenguas); y los servicios de soporte (provisión de agua dulce, conservación de la biodiversidad, formación de suelos).

Este escenario de los servicios de los ecosistemas presenta una oportunidad para explorar nuevas estrategias, como por ejemplo la que define Ernesto Viglizzo⁷ del "servidor ambiental", es decir, una categoría de

⁵ En este sentido, el impulso que seguramente tendrá la producción local de etanol (en particular a partir del maíz), como el aumento del precio internacional de este cereal debido a la demanda para la producción de etanol en Estados Unidos, actuará como un elemento positivo en cuanto a las posibilidades de aumentar las rotaciones de la soja con estos cultivos. Pero al mismo tiempo, actuaría potenciando aún más el avance de la frontera agropecuaria para el cultivo de estas especies. Nuevamente se necesita una planificación integral que permita ponderar los componentes económicos, ambientales y sociales.

⁶ Mayor información disponible en: www.millenniumassessment.org

⁷ *Desafíos y oportunidades de la expansión agrícola en Argentina* ((2006). Preparado *ad hoc* para la Fundación Vida Silvestre. Taller "Desafíos y oportunidades para la expansión agropecuaria en la Argentina y sus implicancias para el medioambiente" Autor: Viglizzo, Ernesto, Buenos Aires, agosto de 2006.

“empresarios rurales que en lugar de producir commodities y especialidades se especializa en preservar los servicios ambientales”. De allí que en el marco de las propuestas anteriores –política agropecuaria, ordenamiento del territorio, incentivos– esta dimensión de los servicios de los ecosistemas debe ser considerada al momento de discusión y definición. En esta línea se inscriben iniciativas para aprovechar otros recursos de los ecosistemas –v.g. fauna silvestre– en un marco de desarrollo sustentable, que también buscan dar un beneficio económico al cuidado del suelo como alternativa al desmonte para la agricultura.

En este contexto, debe mencionarse asimismo la necesaria consideración de los efectos que sobre los ecosistemas –y sus servicios– se producen a partir tanto de políticas productivas como de prácticas consuetudinarias en desmedro de la calidad ambiental y para la obtención de un beneficio particular. Por estos días, numerosos y diversos daños –que lamentablemente han incluido la pérdida de vidas humanas– han tenido lugar a consecuencia de la quema de una enorme superficie de pastizales en el Delta, poniendo en evidencia cruciales aspectos pendientes de tratamiento.

Al respecto es preciso señalar la responsabilidad no sólo de los incendiarios sino también de los Estados nacional y provinciales por la ausencia de planificación y respuesta ante los hechos de público conocimiento⁸. Esta debilidad de la autoridad en relación a la aplicación y cumplimiento de las normas argentinas e internacionales⁹, afecta de diversos modos al país y a la ciudadanía.

e. Infraestructura

La inversión en obras de infraestructura representa uno de los mayores desafíos para el desarrollo del sector agroindustrial. En este sentido, el transporte se destaca como uno de los principales “cuellos de botella”.

⁸ En este sentido, el daño ambiental ocasionado cobra relevancia como así también su necesaria valuación y remediación. Ver como antecedente de interés el artículo de Cafferatta, Néstor. La destrucción de un bosque por causa de un incendio. Publicado en La Ley Córdoba 2002- 407 Nota a fallo Ramos, Raul c/ Ramallo, Pedro y otro, Cámara Civil y Comercial Dean Funes, 30 de octubre 2001.

⁹ Entre otras, la Convención de Humedales aprobada por Ley 23.919 (B.O 24/04/1991) y de Diversidad Biológica, aprobada por Ley 24.375 (B.O 06/10/1994).

Por ello, es prioritaria la necesidad de propiciar un proceso de planificación que permita desarrollar y potenciar las sinergias entre las redes viales, ferroviarias y fluviales. Asimismo, atendiendo los escenarios de crecimiento sostenido se vislumbra que las obras de infraestructura también deberán orientarse hacia una ampliación de la capacidad instalada (vgr., procesamiento, almacenamiento, comercio).

Ahora bien, esta inversión pública o privada en obras de infraestructura que demande el desarrollo de la cadena de valor de la soja, y su posterior ejecución, necesariamente deberá considerar en su ecuación no sólo los beneficios que representan sino también sus impactos socioambientales. Instrumentos como las evaluaciones de impacto de sostenibilidad implementadas con una total garantía de participación y de acceso a la información al momento de concretar los proyectos; o las evaluaciones ambientales estratégicas a la hora de planificar estas obras de infraestructura devienen en apropiadas herramientas.

Por otro lado, resulta paradójico con el argumento ambiental del gobierno, los subsidios a los costos de transporte en la región del NOA y NEA, ya que justamente incentiva lo que se quiere evitar: uno de los impedimentos al avance de la frontera sojera en los bosques de regiones más alejadas, era justamente el costo del flete¹⁰. No parece esta una política coherente con la sanción de la ley de presupuestos mínimos de protección de bosques nativos, la cual, basada en el ordenamiento ambiental de los bosques tomando criterios de sustentabilidad y en el establecimiento de una moratoria en relación a los desmontes, persigue la conservación y manejo sostenible del recurso, diezmado durante mucho tiempo por la falta de planificación.

f. Productos Fitosanitarios

Otro de los aspectos que involucra la actividad agrícola y sobre el cual consideramos importante reflexionar, es la utilización de productos agroquímicos y, para el caso de la soja transgénica, los herbicidas sistémicos que se aplican a la planta.

¹⁰ Ver artículo del Diario La Nación "Sojización y Medio Ambiente" Lunes 7 de Abril de 2008. <http://www.lanacion.com.ar/1001957>

La soja RR¹¹ ha sido diseñada para usarla junto con el glifosato que es considerado un herbicida, concepto que puede corroborarse en la Guía de Productos Fitosanitarios.

Ahora bien, este “paquete tecnológico” requiere un uso apropiado del mismo con miras a una correcta aplicación y una protección de la salud y el ambiente en todo el territorio de la Nación, en particular las prácticas asociadas con aspersiones aéreas para los cultivos de Soja RR¹².

En este sentido, FARN¹³ ha relevado y estudiado el marco jurídico institucional aplicable a los pesticidas. Entre las recomendaciones más destacadas que surgen del informe para un mejor funcionamiento del sistema existente y un apropiado uso de los productos fitosanitarios se observan:

- ▶ Promover el tratamiento y la sanción de una ley de presupuestos mínimos de manejo integral de los productos fitosanitarios, desde su producción, pasando por su comercialización y utilización hasta su disposición segura (productos y envases), con la finalidad de dar un tratamiento inequívoco y armonizado en todo el territorio nacional de cuestiones fundamentales.
- ▶ Propender a la sistematización de la normativa existente, especialmente a nivel nacional, dado que existe una numerosa cantidad de normas de diversa jerarquía y temáticas que se encuentran dispersas. Esto es un factor que influye negativamente en la aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental tanto para los reguladores y aplicadores como para los ciudadanos y los usuarios del sector privado.
- ▶ Incentivar la capacitación al sector privado que fabrica y utiliza este tipo de productos para una mayor observancia de las normas relativas a la higiene y seguridad en la actividad agrícola que involucra uso de pesticidas, atendiendo los riesgos que estos productos implican.

¹¹ Se entiende por Soja RR, aquella soja tolerante al herbicida del glifosato.

¹² Ver Fallo de la Cámara Criminal y Correccional de Mercedes, en los autos “*Di Vincenci, Oscar Alfredo c/ Delaunay Jorge s/ Amparo*” de Abril de 2008, donde se hace lugar a la medida cautelar innovativa solicitada, debiéndose abstener la parte demandada en lo sucesivo de realizar fumigaciones aéreas en los predios cultivados con soja.

¹³ Informe “Marco Legal Aplicable al Manejo Integral de Pesticidas en Argentina” de FARN, iniciativa apoyada por el Banco Mundial, disponible en: http://www.farn.org.ar/arch/informe_pesticidas1.pdf

- ▶ Garantizar que la sociedad civil cuente con el debido acceso a la información respecto del uso y gestión de productos fitosanitarios.
- ▶ Impulsar que las autoridades ambientales generen, sistematicen y pongan a disposición, información sobre los efectos actuales que está generando la utilización de pesticidas (fitosanitarios) sobre ecosistemas frágiles cercanos a zonas de alta productividad, así como también un registro de los problemas ambientales centrales por regiones, y de las acciones de mitigación de impacto que se estuvieren promoviendo actualmente y para el futuro.

g. Biocombustibles

En este análisis no queremos dejar de mencionar la temática que se refiere a los biocombustibles

En el marco de la Ley N° 26.093, publicada en el año 2006 y a efectos de promover una demanda cierta de biocombustibles para el año 2010, la norma establece el denominado "corte obligatorio", es decir, el mezclado de biocombustibles (tanto biodiesel como bioetanol) con combustibles fósiles (gasoil o nafta según corresponda) en un porcentaje del 5% como mínimo sobre el total del producto final. (art. 7 de la ley).

Dicho porcentaje de corte obligatorio podrá ser incrementado cuando la Autoridad de Aplicación lo considere conveniente en función de la evolución de las variables de mercado interno.

Por lo tanto, en relación a los agrocombustibles, para cumplir la meta del 5% para el año 2010 en el mercado local, se necesitará un significativo aumento del área sembrada y en consecuencia una mayor expansión de la frontera agrícola. Esto se agrava si contabilizamos las exportaciones que se pretendan realizar.

El régimen jurídico bajo análisis tampoco reparó en dar garantías para que los agrocombustibles no signifiquen una profundización de los procesos de erosión que aquejan actualmente a nuestro país. Si bien la Ley en su título hace referencia a la producción y uso sustentable de biocombustibles no se ha establecido en dicho régimen, de conformidad con los términos del Artículo 41 de la Constitución Nacional, una pauta clara

a favor del uso racional del suelo que garantice un verdadero desarrollo sostenible de las actividades fomentadas por la ley¹⁴.

También debió tenerse presente al momento de la reglamentación la obligación internacional de Argentina respecto de los compromisos asumidos en la Convención de Lucha contra la Desertificación¹⁵ que establece el deber de los estados signatarios de adoptar medidas y establecer estrategias y prioridades, en el marco de sus planes y políticas nacionales de desarrollo sostenible, a los efectos de luchar contra la desertificación.

En síntesis, los combustibles obtenidos de cultivos deberían demostrar fehacientemente que poseen un balance energético positivo para convertirse en una genuina alternativa energética ya que para su producción se destina gran cantidad de energía en el cultivo de la tierra, la cosecha y el proceso de conversión a combustible. Si se realiza un análisis del ciclo completo, el combustible obtenido debería brindar una cantidad significativa de energía por sobre la que se ha gastado en su obtención. Esto se encuentra ligado a un análisis exhaustivo del balance de los gases de efecto invernadero (GEI) que se han emitido durante el procesamiento del cultivo.

Por ello se deben seleccionar los cultivos con mejor balance energético y de GEI que asimismo permitan usar áreas marginales que no compitan por el uso del suelo con la producción de alimentos.

Concluimos que en los términos en que está redactada la ley no se avizora una producción y uso sustentable de biocombustibles, como reza su título.

¹⁴ Por ejemplo:

- a) Desalentando la producción indiscriminada de cultivos altamente agotadores del recurso suelo como la soja;
- b) Prohibiendo extender la frontera agraria en aquellos lugares en que el uso del mismo sea forestal (téngase presente que en la actualidad existe una moratoria al desmonte que surge con la entrada en vigencia de la Ley de presupuestos mínimos en materia de bosques (26.331), que de alguna forma u otra deberá influir);
- c) Estableciendo beneficios que promuevan el cultivo de productos agrarios nativos o la producción de los aceites a partir de productos alternativos como el sebo animal. Asimismo, en relación a esto último, se visualiza como oportunidad el desarrollo de nuevas tecnologías para producir los llamados "biocombustibles de segunda generación" que podrían en el futuro reducir la extensión de la frontera agrícola (por ejemplo, la energía generada a partir de biomasa, etc.).

¹⁵ Suscripta el 17 de junio de 1994 en París, aprobada por Argentina mediante Ley N° 24.701 (B.O. 22/10/1996).

Las ventajas comparativas que acompañarán a los agrocombustibles, no deben conducir a explotar los recursos naturales de manera tal que se dejen de lado las consideraciones de sustentabilidad ambiental y social. Es preciso un rediseño de la actual Ley de Biocombustibles que debe ser acompañado en el marco de un proceso de ejercicio de evaluaciones estratégicas de sostenibilidad a la hora de formular políticas, planes y normas en materia de agrocombustibles y que necesariamente, estará vinculado, a las políticas públicas sustentables en materia agrícola que se deben fomentar desde el estado.

h. Bosque nativo

Tal como se mencionó previamente, la ley de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo sancionada a fines del año 2007 representa sin duda un hito para la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales en general y de los bosques específicamente. A la vez resulta un claro avance en el ordenamiento ambiental del territorio, en particular para las provincias con masas boscosas amenazadas por el desmonte¹⁶.

Plantea el desafío de la organización del territorio y la designación de áreas para usos específicos –apoyada asimismo en una moratoria de los desmontes–, mediante un proceso de ordenamiento ambiental del territorio que debe ser ampliamente participativo y ajustado a los criterios de sostenibilidad que la propia ley dispone en su anexo. Estos obligan especialmente a un análisis interdependiente de los criterios para determinar el valor de conservación de un sector. Asimismo, el ordenamiento ambiental del territorio es considerado estratégicamente fundamental para que los permisos de aprovechamiento que luego se confieran en el marco de las EIA respectivas no impliquen decisiones atomizadas por parte de las autoridades, sino, por el contrario que las mismas formen parte de un marco general ordenado y estratégico.

Este nuevo régimen abre una nueva visión sobre planificación de las actividades productivas en base a una valoración participativa de variados factores, resultando un antecedente singularmente útil en lo que atañe al sector agropecuario y su sustentabilidad en un contexto que supera

¹⁶ Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. Ley 26331 (BO 26/12/07)

largamente el aumento de las retenciones a la soja y su pretendido objetivo de protección de la biodiversidad.

Esta ley 26.331 ha sido recientemente reglamentada por el decreto 91/2009, debiendo las provincias llevar a cabo sus respectivos planes de ordenamiento.

III. Consideraciones finales

Se visualiza como prioritaria la necesidad de abordar el fenómeno de la expansión de la frontera agrícola trascendiendo el coyuntural posicionamiento líder de la soja. De esta manera se evita caer en medidas espasmódicas y se tiende a planificar y ordenar el desarrollo sustentable del sector con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. En este contexto, si lo que se pretende generar es un desarrollo sustentable y equitativo del campo, es imprescindible alentar actividades agropecuarias alternativas.

El ordenamiento ambiental del territorio, concebido como una herramienta estratégica y de carácter participativo, es una de las grandes asignaturas pendientes. Su ausencia afecta negativamente la posibilidad de trazar un modelo de país en diversos aspectos, incluyendo el desarrollo sustentable de las áreas rurales.

En este sentido, la ley general del ambiente y la ley de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo representan un claro avance y un desafío en materia de organización del territorio, abriendo una nueva visión sobre la planificación de las actividades productivas en lo que atañe al sector agropecuario y a su sustentabilidad.

Asimismo, tanto la EAE como la EIA, se presentan como ejercicios previos, necesarios y contextualizados en el ordenamiento ambiental del territorio; el primero, para la evaluación de políticas, programas y normas por parte del gobierno, y el segundo, para el desarrollo de actividades que pudieran implicar un impacto significativo para el ambiente y la calidad de vida de la población. En este último aspecto, la específica consideración y evaluación de los impactos derivados del uso de productos fitosanitarios debe hallarse a la altura de la exigencia de garantizar la protección de la salud y el ambiente.

En esta misma línea, será preciso promover una adecuada valoración de los servicios que brindan los ecosistemas. Ello representa una oportunidad para explorar nuevas estrategias agropecuarias, debiendo por lo tanto considerarse al momento de discusión y definición de un modelo agropecuario sustentable.

Los agrocombustibles, por su parte, aún cuando se presenten como una alternativa a la matriz energética convencional, deberán demostrar cabalmente un balance energético positivo para convertirse en una genuina alternativa a los combustibles tradicionales, en el marco de dos grandes desafíos: una explotación sustentable en lo ambiental y social y una respuesta adecuada a la problemática de la seguridad alimentaria.

Por último, tanto la concreción de obras de infraestructura adecuadas y suficientes para el desarrollo de la actividad agrícola como la adopción de medidas de índole económica y fiscal que incentiven prácticas orientadas a una producción ambiental y socialmente sustentable, constituyen desafíos pendientes de fundamental trascendencia.

En síntesis, se observa que un modelo agroindustrial sustentable al que deberíamos tender buscará entonces promover el posicionamiento y crecimiento económico del sector aprovechando las potencialidades que el escenario actual presenta; e integrando forzosamente variables indiscutibles, tales como la equidad social, el bienestar y la mejora de las condiciones de vida de la población, el uso racional de los recursos ambientales, la conservación de la biodiversidad, la valoración de los bienes y los servicios ambientales, y la prevención de efectos de degradación o destrucción de la propia base ecológica de producción y habitabilidad. En esta línea, considerar la ley de bosque de nativo por sus contenidos, su vínculo con las políticas agropecuarias y también como antecedente, puede resultar de gran utilidad para el abordaje de los desafíos que plantea el diseño de una política sustentable para la actividad y el país.

Una política ambiental nacional articulada con políticas y proyectos provinciales se torna indispensable si se pretende mejorar la producción y la productividad en el largo plazo. Pero este nuevo escenario demanda una capacidad estratégica competente para enfrentar de un modo eficaz, flexible y coherente las opciones de cambio y de esa manera alcanzar objetivos de desarrollo y bienestar, de modo de orientar positivamente a los factores de desarrollo sustentable.



La regulación de los residuos domiciliarios en la República Argentina¹

Resumen ejecutivo

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, se dictó la Ley 25.916 que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios consistente en las exigencias básicas que deben cumplirse en relación a esta gestión en todo el territorio argentino.

La norma debe ser interpretada y aplicada en forma armónica con los requerimientos previstos por la Ley General del Ambiente desde que ésta constituye una norma de esencial importancia para el régimen jurídico ambiental argentino por haber establecido los objetivos e instrumentos de la política ambiental nacional, así como fundamentales principios para la interpretación y aplicación de todas las normas y actos públicos y privados que comprometan al ambiente. De este modo, instrumentos y políticas, tales como el proceso de evaluación de impacto ambiental, la participación ciudadana, o la información ambiental, son aspectos que no pueden omitirse en el diseño y tratamiento de los programas de gestión de residuos domiciliarios.

¹ Para la elaboración del presente capítulo se han utilizado los siguientes documentos publicados por FARN: Di Paola, María Eugenia y Quispe, Carina "Los Residuos Domiciliarios en la República Argentina"; Di Paola, María Eugenia "Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios – La normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires" 2008.

En cuanto al rol que las autoridades cumplen en esta temática, resulta necesario distinguir las competencias nacionales, provinciales y municipales. En este sentido, la intervención del COFEMA como organismo de coordinación es fundamental ya que la materia adquiere, en ocasiones, nivel interjurisdiccional.

El régimen de residuos sólidos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires y el de gestión integral de residuos sólidos urbanos de la Provincia de Buenos Aires merecen tratamiento diferenciado puesto que los conflictos se observan en diferentes ejes, acentuados por el volumen de residuos que en dichas jurisdicciones se generan.

Tanto en el nivel nacional y como el local, siguen pendientes ciertos temas que deben ser abordados eficazmente para dar un tratamiento adecuado a la compleja cuestión de los residuos domiciliarios. Entre ellos se menciona la gran cantidad de basurales a cielo abierto que aún persisten, la necesidad de consideración de instrumentos de transparencia, monitoreo y control de aplicación de las normas, la importancia de la construcción de consensos a nivel intermunicipal, y la incorporación de los sistemas informales a la gestión de residuos domiciliarios.

I. Introducción

La gestión de los residuos domiciliarios requiere de un tratamiento adecuado que comprenda las diversas perspectivas de análisis. Es necesario reconocer que existe un gran déficit pendiente de solución, en el cual se conjugan la gran cantidad de basurales a cielo abierto que aún subsisten y las dificultades institucionales que se presentan en la República Argentina. Se trata de un país federal, con responsabilidades inherentes a cada nivel de gobierno, el cual está asimismo obligado por el marco legal a interactuar con la comunidad mediante los respectivos canales de participación ciudadana, los cuales aún no están suficientemente integrados a la toma de decisión en este tema.

En este marco nos proponemos tratar las aproximaciones legales y los desafíos que presenta la Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (LRD), su relación con la Ley General del Ambiente (LGA), los roles que le competen a las diversas autoridades y al Consejo Federal de Medio

Ambiente (COFEMA), con la finalidad de poder arribar a conclusiones en relación a las principales necesidades y prioridades en la materia.

Asimismo, el número de ciudadanos que habitan en la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires hace que la cuestión del tratamiento de residuos adquiera gran relevancia y complejidad. Consecuentemente, se analizan también ambas normativas.

II. La LRD como ley de presupuestos mínimos

Luego de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, y la inclusión expresa de una cláusula ambiental en su texto por la cual se encomendó a la Nación el dictado de normas básicas de protección ambiental para todo el país, comenzó en Argentina un lento proceso de regulación ambiental. Así, el Congreso Nacional, luego de dar a luz algunas leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental en el año 2002 y 2003², sancionó hacia fines de 2004 la Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios N° 25.916 (LRD)³.

Esta ley vino a regular una problemática ambiental de gran importancia para el país, por cuanto los residuos domiciliarios se generan diariamente en significativas cantidades, con el consecuente impacto negativo producido por su inadecuada gestión. Lamentablemente, en numerosas localidades los mismos son desechados a cielo abierto o depositados en rellenos no aptos, y en muchos casos, destinados a relleno sanitario sin una previa y adecuada revalorización. Ésta, como así también la disminución de la cantidad de residuos destinados a disposición final, constituyen dos objetivos primordiales de la ley bajo análisis.

La LRD define a los residuos domiciliarios como aquellos *“elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y*

² Tal es el caso de la Ley General del Ambiente N° 25.675 (B.O. 21.11.2002), La Ley de Presupuestos Mínimos en materia de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio N° 25.612 (B.O. 20.07.2002), la Ley de Presupuestos Mínimos en materia de Gestión y Eliminación de PCBs N° 25.670 (B.O. 19.11.2002), la Ley de Gestión Ambiental de Aguas N° 25.688 (B.O. 03.01.2003) y la Ley N° 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental (B.O.: 07.01.2004).

³ B.O. 07.09.2004.

*desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados*⁴ sin importar el origen de los mismos, y a la *“gestión integral”* como el *“conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población”*⁵, abarcando las etapas de generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

La LRD establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios, es decir, las exigencias básicas que deben cumplirse en relación a esta gestión en todo el territorio argentino.

De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Nacional, la Nación tiene la potestad de establecer un mínimo de tutela ambiental uniforme para todo el país⁶, en tanto que las provincias la potestad de complementar estas normas. Ello implica que las provincias deben regular exigiendo al menos los requerimientos previstos a nivel nacional pero pudiendo establecer normas aún más exigentes. La LRD debe ser interpretada entonces precisamente como su texto lo propone, es decir como una ley de presupuestos mínimos, en relación a la cual la preeminencia local para la regulación no puede ser cuestionada ni acotada, pero sí enmarcada en las exigencias establecidas por el Congreso de la Nación.

En cuanto a las exigencias de esta ley en relación a la disposición final de residuos domiciliarios, las mismas se centran en la localización de las plantas y los requisitos para su instalación y operación. Así, se dispone que los centros de disposición final no podrán instalarse cerca de zonas urbanas, en áreas protegidas o sitios que alberguen *“elementos significativos del patrimonio natural o cultural”*⁷. Asimismo, deberán situarse teniendo en cuenta la planificación territorial, el uso del suelo y la expansión urbana considerada hasta el período de post-clausura, evitándose las áreas inundables. La LRD dispone que la habilitación de estas plantas sea precedida por la aprobación de una evaluación de impacto ambiental

⁴ LRD art. 2.

⁵ LRD art. 3.

⁶ Conf. LGA art. 6.

⁷ LRD art. 20.

(EIA), que incluya la ejecución de un plan de monitoreo durante las fases de operación, clausura y post clausura, de los aspectos ambientales más relevantes comprometidos por la actividad⁸. Se prevé también la aprobación por parte de la autoridad competente de los métodos y tecnologías que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población, para las tres fases mencionadas⁹.

III. La LRD y la LGA

La Ley General del Ambiente (LGA) constituye una norma de esencial importancia para el régimen jurídico ambiental argentino por haber establecido los objetivos e instrumentos de la política ambiental nacional, así como fundamentales principios para la interpretación y aplicación de todas las normas y actos públicos y privados que comprometan al ambiente.

Se trata de un marco general a través del cual deberán interpretarse y aplicarse las normas sectoriales de presupuestos mínimos, como también otras normas que por su objeto y efectos pudieran de algún modo afectar al ambiente o a algunos de sus componentes. En este sentido, obliga a una revisión constante de las restantes normas nacionales, provinciales y municipales vigentes y futuras, y también de los actos administrativos y judiciales que pudieran contrariar el espíritu y las disposiciones de la ley.

Conforme lo anterior, las exigencias que la misma establece serán aplicables a toda actividad aún cuando no se hayan previsto por la regulación específica, debido a que constituyen un nivel mínimo tendiente a garantizar una tutela básica y uniforme en todo el territorio nacional.

Así, la realización previa de una evaluación de impacto ambiental respecto de toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de la población, resultará aplicable a cualquier proyecto de gestión de residuos, aun cuando la legislación provincial o municipal carezca de previsiones en ese sentido¹⁰. En el caso particular

⁸ LRD art. 18

⁹ LRD art. 19

¹⁰ LGA arts. 11, 12 y 13

de la LRD, la misma exige la EIA para la instalación de los centros de disposición final pero no para otras etapas de la gestión integral que podrían causar impactos considerables. Sin perjuicio de ello, la evaluación resultará igualmente exigible para estas otras etapas gracias al imperio de la LGA. He aquí el juego de los presupuestos mínimos, y de la ley "marco" en relación a la ley "especial".

En cuanto a la participación ciudadana, la LGA reconoce el derecho de las personas a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, considerando de modo particular la exigencia de la participación en los procedimientos de EIA y en los planes de ordenamiento territorial, especialmente en las etapas de planificación y evaluación de resultados. De acuerdo a ello, compromete a las autoridades a institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan impactar el ambiente, y aunque la opinión u objeción de la sociedad no resultará vinculante, el apartamiento de las opiniones vertidas deberá fundamentarse y publicarse¹¹.

IV. Rol de las autoridades

La LRD dispone que las jurisdicciones locales son responsables de la gestión integral de los residuos domiciliarios generados en las mismas, establece expresamente que deberán dictar las normas complementarias para el cumplimiento efectivo de la ley nacional,¹² y que en tal sentido deben promover la valorización de residuos, implementando programas graduales de cumplimiento¹³.

Esta obligación pesa tanto sobre los gobiernos provinciales como sobre los municipales, ya que ambos deben enmarcar su accionar en las previsiones de la LRD. En el caso de los últimos, ello se justifica ampliamente en la particular situación de inmediatez propia de la generación de residuos domiciliarios, que de modo permanente vincula a los vecinos con

¹¹ LGA arts. 19, 20 y 21.

¹² LRD art. 6.

¹³ LRD art. 8.

su municipio. Esto encuentra su fundamento en la Constitución Nacional, la cual establece la autonomía de los municipios, cuyas potestades en el orden administrativo implican la capacidad de decidir acerca de la prestación de servicios públicos, la realización de obras públicas y el ejercicio del poder de policía sin interferencia de otro orden de gobierno. En este marco, no puede haber duda acerca de su capacidad de establecer, regular y ejecutar la política atinente a la gestión de los residuos domiciliarios, competencia municipal que se encuentra comprendida en las atribuciones relativas al aseo e higiene urbana. Todo ello, sin perjuicio de los planes regionales o provinciales que puedan acordarse mediando la voluntad de los municipios involucrados en los mismos.

Además del rol particular de las autoridades provinciales y municipales, y de conformidad al Sistema Federal Ambiental de la LGA, el COFEMA ha sido instituido por la LRD como el *“organismo de coordinación interjurisdiccional”*¹⁴. Justamente es en su seno donde deberán acordarse las políticas de gestión de estos residuos, incluyéndose el consenso de criterios técnicos y ambientales, con la finalidad de cooperar en el cumplimiento de los objetivos generales de la ley. El desafío es que funcione como una instancia de coordinación, que permita contemplar las diferentes realidades provinciales, favoreciendo la celebración de acuerdos orientados hacia la gestión regional de residuos.

Por su parte, la autoridad de aplicación nacional establecerá, con el consenso de las provincias, las políticas dirigidas a la promoción de la información y educación ambiental, la participación ciudadana en programas de reducción y reciclaje de residuos y el fomento de programas de valorización¹⁵.

Es menester destacar que existen aún asignaturas pendientes que deben llevarse a cabo por la autoridad de aplicación nacional y el COFEMA en tanto ámbito de coordinación, tales como la formulación de políticas en materia de gestión ambiental y el impulso y construcción de consensos respecto de un programa nacional de metas cuantificables de valorización de residuos con cumplimiento progresivo, *“el cual deberá ser revisa-*

¹⁴ LRD art. 22.

¹⁵ LRD art. 25.

do y actualizado periódicamente”¹⁶. Este no es un tema menor, ya que permitirá establecer un plan y su correspondiente seguimiento, mediante indicadores concretos. Otra obligación pendiente de cumplimiento es la elaboración del informe anual en la materia que solicita la LRD a la autoridad nacional, el cual deberá nutrirse de la información proporcionada por las provincias y la CABA¹⁷. Este informe constituiría una fuente de suma importancia también para la planificación y el establecimiento de las metas respectivas. Asimismo será fundamental vincularlo al también pendiente informe anual sobre el estado de la situación ambiental del país que el Poder Ejecutivo Nacional debe presentar al Congreso Nacional, de conformidad a lo requerido por la Ley General del Ambiente 25.675 en su artículo 18.

En consecuencia, los roles de las autoridades, en tanto obligaciones específicamente señaladas en la LRD, presentan una variación en tanto se trate de las asignaturas pendientes que corresponden a la autoridad nacional, al COFEMA y a las autoridades provinciales y locales.

No obstante ello, es menester destacar que el escenario ofrece una gama de ejemplos de temas en los cuales las autoridades han realizado acciones en sus distintos niveles. En el ámbito nacional comenzó a desarrollarse en septiembre del año 2005 la Estrategia Nacional de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), cuyo objetivo general es revertir las inadecuadas prácticas actuales de manejo de los residuos domiciliarios, con el fin primordial de mejorar la salud de la población y su entorno. Sería sumamente recomendable que los objetivos de esta estrategia sirvieran para llevar a cabo las tareas encomendadas por la misma LRD y se constituyan como insumos para el proceso aún pendiente en la materia, tanto para la autoridad nacional de aplicación como también para el COFEMA y las autoridades provinciales y locales. Asimismo, será sumamente auspicioso que los objetivos y metas específicos de la ENGIRSU –que culminan en el año 2025– sean acompañados por un mecanismo de seguimiento con indicadores adecuados que contribuyan

¹⁶ LRD art. 25 inc. a) e i).

¹⁷ LRD art. 25 inc. b) “Elaborar un informe anual con la información que le provean las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, el que deberá, como mínimo, especificar el tipo y cantidad de residuos domiciliarios que son recolectados, y además, aquellos que son valorizados o que tengan potencial para su valorización en cada una de las jurisdicciones”.

a la tarea de las autoridades como así también a la transparencia de su desarrollo¹⁸.

Por su parte, las provincias y la CABA han comenzado a considerar la cuestión en su marco legal o en algunos casos comienzan a sancionar normativa o a elaborar proyectos de adecuación de la existente, con la finalidad de adaptarse a la LRD. En este sentido, podemos considerar como ejemplo la Ciudad de Buenos Aires.

V. El Régimen de los Residuos Sólidos Urbanos en la Ciudad de Buenos Aires

a. Ley Basura Cero

Los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) están regulados en la Ciudad por la Ley 1854/06, conocida como “Ley Basura Cero”. Esta ley, producto del consenso entre diversos sectores y actores vinculados a la cuestión, se alinea con los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios, establecidos por la Ley Nacional N° 25.916/04, la cual, como se anticipó, obliga a promover la valorización de los residuos, a minimizar el impacto que los mismos generan sobre el ambiente y a reducir la cantidad que es derivada a disposición final.

El objetivo de la Ley 1854 ha sido establecer el conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los RSU que se generen en el ámbito territorial de la CABA, en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, a fin de proteger el ambiente, los seres vivos y los bienes.

En este sentido, se entiende por “Basura Cero” el principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado¹⁹.

¹⁸ Ver: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=2349>. Síntesis de la implementación de la estrategia

¹⁹ Ley 1854/06 art. 2.

La normativa define a la gestión integral de los RSU como el “conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para la administración de un sistema que comprende, generación, disposición inicial selectiva, recolección diferenciada, transporte, tratamiento y transferencia, manejo y aprovechamiento, con el objeto de garantizar la reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos, a través del reciclado y la minimización de la generación”²⁰.

Entre los objetivos de la ley, se mencionan:

- ▶ Desarrollar una progresiva toma de conciencia por parte de la población, respecto de los problemas ambientales que generan los RSU y las posibles soluciones, como así también el desarrollo de programas de educación ambiental formal, no formal e informal. La ley prevé que se destine a campañas de difusión un mínimo del 5% del presupuesto de la CABA correspondiente a “Gastos de Publicidad”.
- ▶ Garantizar los objetivos de la Ley Nacional N° 25.916 y la Ley N° 992 “Programa de Recuperadores Urbanos”.
- ▶ Fomentar el uso de materiales biodegradables.
- ▶ Disminuir los riesgos para la salud pública y el ambiente.
- ▶ Informar a los ciudadanos, promoviendo su participación sostenida en el tiempo.
- ▶ Promover el aprovechamiento de los RSU, siempre que no se utilice la combustión.
- ▶ Incorporar nuevos procesos y tecnologías limpias.
- ▶ Fomentar la participación de PYMES.
- ▶ Incentivar e intervenir para propender a la modificación de las actividades productivas y de consumo que generen residuos difíciles o costosos de tratar, reciclar y reutilizar.
- ▶ Fomentar el consumo responsable.
- ▶ Promover a la industria y al mercado de insumos o productos obtenidos del reciclado, y el uso de objetos o productos en cuya fabricación

²⁰ Id. Art 3.

se utilice material reciclado o que permita la reutilización o reciclado posterior.

- Promover la participación de cooperativas y organizaciones no gubernamentales en la recolección y reciclado de los residuos.

Por su parte, se establece de modo expreso la prohibición de descargar basura a cielo abierto, la creación de micro basurales, y el vuelco en cauces de agua o el enterramiento inadecuado de los mismos.

En cuanto a la incineración de los RSU, la misma se encuentra prohibida en cualquiera de sus formas. También lo está la contratación de servicios de tratamiento de residuos sólidos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires que tengan por objeto la combustión en otras jurisdicciones. El artículo 54 de la ley abre, sin embargo, la posibilidad de considerar a la combustión como una tecnología admisible para el supuesto de alcanzarse la meta del 75% de reducción de la cantidad de RSU dispuestos en relleno sanitario –calculado sobre la base de los niveles enviados al CEAMSE durante el año 2004– siempre y cuando se garantice la protección de la salud de las personas y el ambiente.

El siguiente es el cronograma de metas de reducción progresiva establecido por la Ley Basura Cero (parámetro de CEAMSE año 2004: 1.497.656 toneladas)²¹:

Plazo	Porcentaje a reducir	Cantidad máxima a ser dispuesta en relleno sanitario (TN)
Año 2010	30%	1.048.359
Año 2012	50%	748.828
Año 2017	75%	374.414

Se prohíbe para el año 2020 la disposición final de materiales tanto reciclables como aprovechables. Con el objeto de arribar a esta meta, durante el mes de octubre de 2017 la Autoridad de Aplicación deberá fijar los niveles máximos a ser enterrados en relleno sanitario, el avance

²¹ Ley 1854/06 art. 6. Ver en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/basura_cero/?menu_id=21731 (última vez visitado el 6.3.09).

de los diversos programas implementados y el desarrollo y la evolución de los existentes.

Entre otras competencias de la autoridad de aplicación están las de:

- ▶ Evaluar en forma periódica el cumplimiento de los objetivos, políticas y propuestas de esta ley.
- ▶ Generar un sistema de información al público, permanente, que permita conocer los avances de los programas y de fácil acceso a la comunidad.
- ▶ Elaborar un informe anual para ser remitido a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que describa, como mínimo, tipo, volumen y cantidad de materiales recolectados como así también la cantidad total y composición de los residuos que hayan sido reutilizados, reciclados, valorizados y los derivados a los sitios de disposición final.
- ▶ Formular planes y programas referidos a la integración de los circuitos informales en la gestión integral de recolección de residuos sólidos urbanos.
- ▶ Promover programas de educación ambiental centrados en los objetivos de reducción, reutilización y reciclado.
- ▶ Crear el Registro de Operadores de Residuos Sólidos Urbanos y fiscalizar a los inscriptos en dicho registro respecto del cumplimiento de la ley.
- ▶ Establecer las metas anuales de reducción de residuos a ser depositados en los centros de disposición final en base a las metas globales mencionadas más arriba.

Sin duda la Ley Basura Cero se complementa con su antecesora, la Ley 992/03, la cual fue sancionada con posterioridad a la crisis económica sufrida por el país en el año 2001, uno de cuyos múltiples efectos sociales fue el gran incremento de familias de escasos recursos que se valieron –y continúan valiéndose– de la recuperación de desechos para su subsistencia.

Dicha Ley 992/03 declaró como servicio público a los servicios de higiene urbana de la CABA, e incorporó a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana

vigente. Sus objetivos apuntan a concebir una gestión integral de los RSU, que permita la recuperación de materiales reciclables y reutilizables, priorizando la asignación de zonas de trabajo con consideración de la preexistencia de personas físicas, cooperativas y mutuales dedicadas a la recuperación de materiales.

La norma creó también el Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (RUR)²² y el Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPYME) relacionadas con la actividad, ambos con el objetivo de incrementar los niveles de recuperación y reciclado de materiales y de contribuir a la formalización y el ordenamiento de la cadena de valor del reciclado. Mediante una reciente resolución del Ministerio de Medio Ambiente²³ ambos registros han sido transferidos a la órbita del Registro de Operadores de Residuos Sólidos Urbanos, creado por el decreto reglamentario de la Ley Basura Cero, siendo obligatoria la inscripción en el REPYME para todas las empresas y cooperativas que se dedican a la comercialización, acopio, clasificación, reutilización y reciclado de materiales dentro del ámbito de la CABA. A la fecha, las cooperativas registradas son: Cooperativa Ecológica de Recicladores del Bajo Flores (CERBAF), Reciclando Sueños, El Ceibo, El Álamo, del OESTE, La Esperanza, Los amigos del tren, Asociación El Amanecer de los Cartoneros (MTE), Sud, El Trébol, Esperanza y Futuro y Ave Fénix.

En la actualidad, algunas de estas cooperativas están actuando como gestoras de los Centros Verdes²⁴ ya instalados en la ciudad.

Debe mencionarse asimismo la existencia de normativa complementaria tendiente a concretar los objetivos de la Ley 1854²⁵:

²² Resulta de interés destacar que en la ciudad circulan por día 6500 "cartoneros", de acuerdo a la información publicada por el Diario La Nación en su edición de fecha 10.12.2007 (pág. 16).

²³ Resolución MMAGC N° 803. BO. 2799 del 30/10/07.

²⁴ Los centros verdes son infraestructuras que permiten tareas de selección, enfardado y acopio de materiales reciclables para posterior venta a la industria. Ver: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/dgpru/area_de_desarrollo_de_reciclado_urbano.php?menu_id=18912#c (última visita 6.03.09)

²⁵ También existen otras normas vigentes en materia de RSU, las cuales no son comentadas in extenso en el presente informe, aunque sí han sido relevadas y analizadas en el contexto de la investigación, tal el caso de la Ordenanza 49816/ CJD/ 95 que establece que todo local comercial en el cual se expendan bebidas envasadas en latas, botellas de vidrio o plástico descartables, deberán tener obligatoriamente en la vereda a disposición del cliente y transeúntes, un recipiente para residuos para albergar en el mismo los envases inutilizados.

- ▶ Resolución SPTYDS N° 50/05: estableció la obligatoriedad para hoteles de cuatro y cinco estrellas, edificios públicos administrativos del GCABA, Corporación Puerto Madero y edificios de propiedad horizontal con altura superior a 19 pisos a separar los residuos en origen y disponerlos en forma diferenciada a partir del 20 de febrero de 2005.
- ▶ Resolución MMAGC N° 640/07: fijó el plazo de cumplimiento para los generadores de residuos definidos en la Resolución N° 50 (30 días corridos desde la publicación de esta resolución) para dar cumplimiento a la separación en origen y disposición diferenciada, como así también la obligación de informar a la autoridad sobre las cantidades RSU separadas en relación al total de desechos generados y metodología aplicada.
- ▶ Resolución MMAGC N° 808/07: extendió el universo de responsables respecto de las obligaciones surgidas de la Resolución N° 640 a comercios, industrias y empresas con más de 10 empleados por turno, bancos y entidades financieras o aseguradoras, supermercados, centros comerciales a cielo abierto –bajo el programa de gerentes urbanos del GCABA–, shoppings o grandes centros comerciales en espacios cerrados, centros educativos privados en todos sus niveles, restaurantes. Se prevé que el GCBA –a través de la DGPRU– coordine las acciones a fin de que los residuos se destinen a recuperadores urbanos y cooperativas debidamente inscriptas en el RUR y en el REPYME.

b. Estado de aplicación de la Ley Basura Cero-Seguimiento

Conforme lo establece la norma, sus objetivos deben ser monitoreados por una comisión integrada en el marco del Consejo Asesor Permanente establecido por la Ley N° 123, siendo obligación de la autoridad consultar a dicha comisión²⁶. Ésta se encuentra constituida y en funcionamien-

²⁶ Integrantes de la mencionada Comisión a noviembre de 2007: AIDIS, AMCHAM (Cámara de Comercio de los EEUU), ARCA - CENTRO DE RECICLADO Y ECOLOGIA URBANA, ARPET, ARS, Asociación Argentina de Periodistas Ambientales, Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel, AUREA, CAI, CAMARA ARGENTINA DE CONSULTORAS DE INGENIERIA, Cámara Argentina de la Industria Plástica –CAIP–, Cámara Empresaria de Medio Ambiente, CEAMSE, Centro de Ingenieros Alemanes en Argentina, CISMA, Comunicación Ambiental (Blog), Consejo Empresario

to desde el 23 de mayo de 2007, fecha en la cual se convocó a la primer Reunión Plenaria²⁷ involucrando a los diversos sectores de la sociedad interesados en el seguimiento del cumplimiento y aplicación de la ley, a fin de nuclearse en distintas subcomisiones de trabajo.

Estas subcomisiones han funcionado de manera participativa y dinámica reuniéndose al menos una vez por mes durante 2007, bajo la coordinación de un representante del gobierno de la ciudad, y quedaron constituidas del modo siguiente:

- ▶ **Subcomisión Generación y Minimización:** Algunos de sus objetivos son definir e identificar a los generadores especiales de acuerdo a lo dispuesto en la ley, promover la minimización de los RSU, entendiendo como tal la reducción de la cantidad y peligrosidad y nocividad de los mismos, y monitorear las medidas adoptadas para la promoción de compras de productos elaborados con insumos reciclados y reutilizados según lo establecido en el capítulo XI de la ley.
- ▶ **Subcomisión Selección Transferencia Recolección y Transporte:** Los objetivos son incrementar los niveles de separación en origen, lograr la intensificación del PMR (Programa de Manejo Responsable de RSU) y realizar el seguimiento de la construcción y puesta en marcha de cinco centros verdes cuya construcción fue prevista por el gobierno local.
- ▶ **Subcomisión Tratamiento y Disposición Final:** Tiene como objetivo la definición de los elementos o productos de difícil o imposible reciclaje, y aquellos que siendo residuos sólidos urbanos presenten características de toxicidad y nocividad significativas; y la presentación de una propuesta de reglamentación de los artículos de la ley

Argentino para el Desarrollo Sostenible –CEADS–, Consejo Profesional de Ingeniería Civil, Consejo Profesional de Ingeniería Mecánica y Electricista –COPIME–, Cooperativa del Oeste, COOPERATIVA EL ALAMO, COOPERATIVA EL CEIBO, CoPAARA, COPAL, DGPRU, DIRECCION GENERAL F/N AREA GESTION DE LA RIBERA, Ente de Higiene Urbana, Estudio Machado, Facultad de Ingeniería –UBA–, FARN, Fundación AVINA, Fundación Espacios Verdes, GAIA, Greenpeace, GRUPO DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y SOCIALES, Instituto de Medio Ambiente y Ecología –USAL–, IRAM, Lotus Internacional SA., Movimiento Nacional de Trabajadores Cartoneros, Recicladores y Organizaciones Sociales –CRyOS–, PLASTIVIDA ARGENTINA, Producción El Otro Medio, SinBasura.com.ar, Vecinos por Un Brandsen Ecológico.

²⁷ Ver en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/basura_cero/comision_asesora.php?menu_id=21732

que refieren al tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos que no han sido reglamentados por el Decreto N° 639.

- ▶ **Subcomisión Manejo Especial:** Sus integrantes tiene como labor la elaboración y redacción de un programa para el adecuado manejo y disposición de pilas primarias, secundarias y baterías, el seguimiento y profundización del plan piloto de RAEE (Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos) que se encuentra en marcha actualmente en la Ciudad, entre otros.
- ▶ **Subcomisión Educación y Comunicación:** Los objetivos de este grupo de trabajo son: coordinar el trabajo con otras Subcomisiones Técnicas y con otros organismos y áreas de gobierno a fin de generar sinergias positivas que sirvan de puente para la difusión de propuestas e información; generar recomendaciones de campañas de educación y de difusión destinadas a la población en general, docentes y educandos y dirigidas a los medios de comunicación, y que sean sostenibles en el tiempo y establecer protocolos de seguimiento del empleo del 5% del monto del presupuesto de la Ciudad correspondiente a "Gastos de Publicidad", que según el artículo 39° del decreto reglamentario N° 639 serían aplicados a campañas de difusión.
- ▶ **Subcomisión Envases:** Los objetivos de esta subcomisión son la elaboración de un anteproyecto de ley que regule los envases; y desarrollar e implementar acciones de concientización y de educación de la población referidas al tema de los envases, así como acciones de capacitación dirigidas a municipios y provincias en cuanto a la implementación del sistema.
- ▶ **Reunión Plenaria:** Mensualmente, se realizaron con la presencia del Ministro de Medio Ambiente y otros funcionarios del ministerio, una reunión destinada a presentar el trabajo realizado por las subcomisiones. En estas reuniones, se elevan propuestas al Ministro sobre temas concretos, quien decida sobre su viabilidad y en su caso, modo de instrumentación.

Con el cambio de signo político del GCABA en diciembre de 2007, las reuniones plenarias y de las subcomisiones técnicas perdieron su regularidad y sufrieron diversas modificaciones. Fue así que en la reunión mensual de la Comisión Asesora Permanente de la Ley 1854 realizada el

27 de mayo de 2008 el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires informó a la Comisión el dictado de una nueva reglamentación para su funcionamiento interno restringiendo la participación e ignorando el trabajo realizado a lo largo de un año de manera mancomunada entre el gobierno y la sociedad civil.

Luego de reclamar ante las autoridades a través de cartas formales y solicitadas, se logró el acceso a la información y participación en la elaboración del Pliego del Servicio Público de Higiene Urbana. Fue así que el 10 de septiembre de 2008, en el marco del cronograma de reuniones dispuestas por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires previo a la Audiencia Pública, FARN presentó sus críticas y comentarios al pliego de contratación por la recolección de residuos en la Ciudad de Buenos Aires²⁸. En dicha oportunidad, FARN señaló la contradicción del pliego con la Ley de Basura Cero y la LRD fundamentalmente por no incluir la recolección diferenciada ni a los recuperadores urbanos, además de proponer el pago por tonelada y no por área limpia, y de omitir aspectos esenciales de la participación y control social de su ejecución. Con este antecedente, el 1º de octubre se celebró la audiencia pública sobre el pliego de licitación para la concesión del Servicio de Higiene Urbana. El pliego de licitación elaborado por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público fue objetado por FARN en un escrito en el cual se remarcó in extenso las debilidades y contradicciones del proyecto²⁹. Finalmente, en febrero de 2009 el Poder Ejecutivo porteño ha decidido renovar por un año la concesión a las empresas de recolección de residuos que prestaban el servicio hasta la actualidad³⁰.

c. La problemática

Los conflictos detectados con relación a la temática de la gestión de los RSU en la Ciudad que afectan al cumplimiento y aplicación de la normativa son:

²⁸ Ver documento en http://www.farn.org.ar/prensa/gacetillas2008/comentarios_pliego_sep08.html

²⁹ Ver: http://www.farn.org.ar/prensa/gacetillas2008/audiencia_basura011008.html (11.03.09 última visita)

³⁰ Ellas son Ciba, Urbasur, Aesa, Nittida, e Integra. Ver: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1105213&high=basura%20prorroga

- ▶ La principal cuestión a tener en cuenta es la necesidad de abordar la problemática de los RSU de manera integral y teniendo en cuenta que la crítica situación abarca también al área metropolitana. Si bien se está analizando una regulación para el ámbito de la ciudad, el colapso de los rellenos sanitarios operados por CEAMSE afecta a toda la región. Por otra parte, la cantidad de toneladas diarias que se envían desde la CABA hacia los mismos exige emprender medidas efectivas en el marco de la Ley Basura Cero, poniendo el acento en la recuperación de materiales de manera organizada, constructiva y solidaria. Estas medidas deberían replicarse en los municipios de la Provincia de Buenos Aires que también entierran sus residuos en el CEAMSE³¹.
- ▶ Hay una deficiencia en la prestación del servicio de recolección en ciertas zonas de la Ciudad (residuos acumulados permanecen en veredas y calles por días)
- ▶ La clasificación de residuos en la vereda o en la calle por parte de recuperadores ocasiona molestias a los vecinos, no sólo por la imposibilidad de transitar sino también por cuestiones de higiene pública. En este sentido, es preciso mencionar que el Ministerio de Medio Ambiente ha avanzado en la instalación de al menos cinco centros verdes o de selección (actualmente existen dos en funcionamiento) a fin de impedir que la clasificación de los residuos se realice en la vía pública.
- ▶ Por razones vinculadas a la salud pública y a la salud de los recuperadores urbanos en particular, se manifiesta la necesidad de separación de los residuos sanitarios de origen doméstico y los peligrosos, con el objeto de evitar enfermedades.
- ▶ Es imperiosa la necesidad de implementar la clasificación en origen en principio, como mínimo, para grandes generadores. Existe un serio déficit en la aplicación y el cumplimiento de la normativa vigente. La Resolución N° 50/05, mencionada precedentemente, dispuso aquella obligación para un universo de generadores luego ampliado por

³¹ Se generan 15.000 toneladas diarias de residuos domiciliarios en el área metropolitana, de los cuales 5000 genera la Ciudad de Buenos Aires. De acuerdo a declaraciones de las nuevas autoridades ambientales bonaerenses, se impulsará un sistema integrado que incluya la reducción en volumen, la disposición final con tratamiento previo y programas sustentables que puedan ser manejados por los municipios (Fuente: Diario Clarín del 25/11/2007, pág. 56 y 57).

Resolución 808/07. A pesar de que ambas normas prevén la aplicación de sanciones, pocos sujetos alcanzados han comparecido ante la autoridad, aún cuando se han aplicado sanciones por los reiterados incumplimientos. Esta situación refleja claramente un serio problema en la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental sobre residuos domiciliarios.

- ▶ Necesidad de normas/planes para el manejo de residuos especiales y para envases. En este sentido, debe destacarse que dos de las subcomisiones técnicas creadas en el marco de la Comisión Asesora Permanente se encuentran trabajando sobre ambos temas.
- ▶ La falta de campañas de educación e información es también uno de los ejes temáticos de una subcomisión. En la misma se han puesto de relieve diferentes cuestiones, a saber: falta de coordinación entre el Ministerio de Medio Ambiente y el de Educación para tratar la cuestión de la educación ambiental en las escuelas de la ciudad; falta de presupuesto y de recursos humanos en la Dirección de Educación Ambiental del MMA; resistencia en las escuelas públicas para incorporar la temática ambiental en la currícula (se argumenta la falta de tiempo –horas lectivas– para cumplir con los contenidos mínimos pautados por el Ministerio de Educación); resistencia de las escuelas públicas para realizar la separación de los residuos (se argumentan conflictos con el personal de maestranza que debería realizar una tarea distinta y no contemplada entre sus obligaciones).
- ▶ Insuficiencia de los actuales contratos de concesión de los servicios de recolección, en el sentido de que no previeron la recolección diferenciada. Este aspecto deberá ser modificado en consonancia con las exigencias de la Ley Basura Cero para las próximas licitaciones.
- ▶ Problemática de los basurales a cielo abierto en los márgenes del Riachuelo y otras áreas de la ciudad.

VI. La situación en la Provincia de Buenos Aires. Su Regulación Legal

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires rige la ley 13.592³² sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (LGIRSU)³³.

La norma provincial, de conformidad a lo establecido en la LRD incluye entre sus principios a la valorización de los residuos³⁴ y a principios e instrumentos presentes en la LGA, tales como el preventivo, de precaución, y la participación social. Establece también metas cuantificables progresivas de disminución de residuos destinados a disposición final, a partir de la aprobación de los planes municipales respectivos³⁵.

Dos aspectos de especial importancia se destacan en la ley en cuestión. Por una parte, la obligación de las autoridades municipales de proceder a la clausura de los basurales a cielo abierto existentes en su jurisdicción –así como la obligación de impedir el establecimiento de nuevos basurales–,³⁶ y la de instrumentar el programa de gestión integral de residuos. Por otra parte, dispone la generación de información estadística referida a la gestión de los residuos por parte de los municipios, y el establecimiento de un sistema de información ambiental y la elaboración de un informe anual, por parte de la Autoridad Ambiental Provincial³⁷. Todo ello en clara consonancia con la Ley de presupuestos mínimos en la materia.

³² B.O 20.12.06.

³³ El artículo 2, apartado 1 de la ley define a los residuos sólidos urbanos como *“aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios”*. Así, el universo de residuos alcanzado por este concepto es muy similar al propuesto por la LRD, desde que se hace hincapié en la naturaleza del residuo independientemente de su origen. En el apartado 2 define como gestión integral *“el conjunto de operaciones que tienen por objeto dar a los residuos producidos en una zona, el destino y tratamiento adecuado, de una manera ambientalmente sustentable, técnica y económicamente factible y socialmente aceptable”*

³⁴ Entiende por tal a los métodos y procesos de reutilización y reciclaje en sus formas química, física, biológica, mecánica y energética. LGIRSU art. 3

³⁵ LGIRSU art. 6.

³⁶ LGIRSU art. 9

³⁷ LGIRSU arts. 5 y 25

Así, el sistema previsto para alcanzar la gestión integral de los residuos generados en la provincia se estructura sobre la base de la obligación de todos los municipios bonaerenses, de presentar en un plazo de seis meses ante la Autoridad Ambiental Provincial un programa que deberá ser aprobado por ésta, bajo apercibimiento de que la gestión a aplicar sea decidida por el gobierno provincial. Resulta oportuno reflexionar entonces acerca de las competencias ambientales que originariamente corresponden a los municipios, como así también respecto de la deuda institucional del gobierno de la Provincia de Buenos Aires en relación a la autonomía de aquéllos, prevista por la Constitución Nacional (art. 123). Si bien resulta razonable que se plantee la intervención del nivel provincial, por ejemplo en los programas de alcance intermunicipal, tal sería el caso de acuerdos regionales para alguna etapa de la gestión integral, la misma no resultaría excluyente para los casos en que un municipio resolviera todas estas etapas dentro de su jurisdicción.

En cuanto a la selección de los sitios de disposición final, la ley analizada prevé que los mismos sean propuestos por los programas que presentarán los municipios, sea en sus propias jurisdicciones o en el lugar acordado, si se trata de un plan regional³⁸. Para los casos de jurisdicciones o áreas en los cuales por cualquier causa no sea posible la localización del modo previsto por la ley, se establece la facultad del gobierno provincial a través de su Poder Ejecutivo de fijar la instalación de los denominados “*polos ambientales provinciales*” en los términos dispuestos en el art. 20 de la ley 25916. Aún cuando esta facultad aparezca expresamente contemplada por la norma, y advirtiendo la importancia y urgencia de contar con lugares para la disposición final de residuos, debe ponerse en resalto la imprescindible necesidad de aceptación social de estas decisiones, a fin de que las mismas resulten sustentables. Esta aceptación será posible mediante la institucionalización de procedimientos que transparenten el quehacer gubernamental, garantizando la genuina participación de una sociedad previamente informada respecto de la cuestión en debate.

Diversas decisiones judiciales han reflejado, con anterioridad al tratamiento del proyecto de ley comentada, la necesidad de adecuar el anti-

³⁸ LGIRSU art. 11.

guo Decreto Ley 9111/78 sobre Regulación de la Disposición Final de la Basura en los Partidos del Area Metropolitana³⁹.

³⁹ B.O. 26.07.78. En tal sentido, y reafirmando el rol pionero que poseen los jueces en vinculación a la aplicación de las leyes de presupuestos mínimos, podemos comentar dos casos relacionados. Un caso ha sido el de *Municipalidad de Quilmes c/CEAMSE s/amparo*, en el cual el Juez hace referencia a la LGA en sus fundamentos y especialmente a los principios de prevención y precaución en torno al planteo de una medida cautelar por la cual se solicita evitar la reapertura de la planta de Don Bosco-Bernal hasta tanto se resuelva la acción que se promueve - Juzgado Federal N° 2 de La Plata con fecha 25 de abril de 2003 en los autos "*Municipalidad de Quilmes c/Ceamse s/ Amparo*". Se trata de un amparo en el que se solicita se ordene al CEAMSE abstenerse de reiniciar el vuelco de residuos de cualquier tipo y origen, y posterior disposición final por sistema de relleno sanitario en el Centro de Disposición de Villa Domínico, Planta de Don Bosco-Bernal, Partido de Quilmes, a fin de preservar los derechos de los habitantes de dicho partido a la salud, propiedad, calidad de vida y medio ambiente. La actora peticiona una medida cautelar de no innovar para evitar el peligro que la reapertura de la planta pudiera ocasionar y hasta tanto se resuelva la acción que se promueve. En tal sentido, el juez ordena al CEAMSE abstenerse de reiniciar el vuelco de residuos de cualquier tipo y origen y posterior disposición final por sistema de relleno sanitario, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en las actuaciones, requiriendo a los actores caución juratoria. Entre sus fundamentos, el Juez hace referencia a los artículos 3, 11 y 32 de la LGA, considerando especialmente los principios de prevención y de precaución. La Sala I de la Cámara Federal de La Plata confirma en su oportunidad esta decisión cautelar, con costas en el orden causado. Cabe destacar que luego, dicho centro de disposición es desactivado definitivamente, encontrándose actualmente en la etapa de realización de los trabajos de post-cierre.

Otro caso ha sido "*Asociación Civil Nuevo Am. Cen. Vec. P. Lara c/ Ceamse s/Amparo*" en el cual el juez hace lugar a la acción de amparo interpuesta, ordenando la clausura del módulo "D" del centro de disposición final de residuos sólidos urbanos ubicado en la localidad de Punta Lara y entre sus fundamentos considera especialmente la Ley 25.916 y los principios de la Ley General del Ambiente- En el Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata, se presentan la Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara, e interponen acción de amparo contra el CEAMSE, para que se ordene el cese de las tareas de ampliación del centro de disposición final (CDF) de residuos sólidos urbanos ubicado en la localidad de Punta Lara, Partido de Ensenada. Asimismo, solicitan la adopción de medidas de prevención y mitigación para evitar la potencial contaminación producida por el depósito de residuos en la planta sin recaudos adecuados, y la incorporación de procedimientos de control relacionados con el ingreso de residuos no permitidos. Con fecha 2 de marzo de 2006, el juez hace lugar a la acción de amparo interpuesta, ordenando la clausura del módulo "D". a partir del día 30 de octubre de 2006 y prohíbe a partir del 30 de junio de 2006, el ingreso de residuos generados en partidos, cuya ubicación supere la distancia prevista por el art. 4 del Decreto-Ley 9.111/78. El magistrado expresa que la protección del medio ambiente constituye un supuesto de interés público prevalente que resulta determinante a la hora de ordenar la suspensión o el mantenimiento de determinadas actividades que inciden positiva o negativamente sobre el ambiente, a la vez que impone prudencia en el conocimiento y decisión de la controversia, a fin de no vulnerar dicho interés. En cuanto a la temática específica, considera que el CDF en cuestión no satisface las exigencias previstas por la Ley de Presupuestos Mínimos sobre Gestión de Residuos Sólidos Urbanos N° 25.916 (LRD). Cabe destacar, que la Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo de la Plata confirma dicho fallo, readecuándolo en cuanto a los plazos, y que en autos "*Municipalidad de Ensenada c/CEAMSE*" el mismo juez hace lugar a la reposición interpuesta por el accionante y cautelarmente autoriza al Municipio a constituirse en dicho predio para realizar el control de ingreso vehicular, su procedencia y la naturaleza de los residuos transportados, debiendo presentar informes mensuales respecto del desarrollo de su actividad. Asimismo en estos autos, ordena a los municipios de La Plata, Berisso, Ensenada, Magdalena y Brandsen a que informen la identificación que adoptarán en las unidades de transporte de residuos urbanos que ingresasen al predio.

Siendo que el ámbito municipal tiene un fundamental protagonismo en la materia, resulta oportuno observar algunos ejemplos que presentan avances de conformidad a lo señalado por la misma LRD, tales como la asociación de algunos municipios para la gestión de los residuos domiciliarios en la Provincia de Mendoza. La optimización de recursos y la combinación de esfuerzos en tal sentido, constituyen aspectos de especial envergadura⁴⁰. Asimismo, y en el marco de la incorporación de la transparencia en los procesos licitatorios, un ejemplo se presenta en el trabajo realizado por el Municipio de Morón de la Provincia de Buenos Aires para el proceso de concesión del servicio de recolección de residuos domiciliarios. El mismo se lleva a cabo mediante una convocatoria formal a audiencia pública con previo acceso a la información pública. En este contexto Morón ha convocado a organizaciones de la sociedad civil vinculadas a temas de transparencia como así también ambientales, a fin de que monitoreen el desarrollo del mismo⁴¹.

A modo de conclusión, podrían enumerarse los puntos de conflicto que se observan en la Provincia de Buenos Aires en cuanto al tema de residuos:

1. La relación entre la Provincia y los municipios: la Provincia evalúa y aprueba los proyectos presentados por los municipios, extiende autorización a los municipios y operadores para la implementación de los programas y a los centros de procesamiento disposición final, ejerciendo el control y la fiscalización posterior. Es decir, sigue en deuda la autonomía municipal reconocida por la Constitución Nacional en su art. 123.
2. El CEAMSE y el decreto ley 9111/78: los plazos establecidos para presentar proyectos o hacer uso de la opción de continuar en el sistema

⁴⁰ Así, Mendoza ha encarado la problemática mediante un plan provincial que intenta resolver la cuestión de los residuos sólidos urbanos teniendo en cuenta la conformación de cuatro Zonas (Centro, Este, Sur y Metropolitana) integradas por los municipios pertenecientes a cada una ellas, las cuales avanzan en el diagnóstico y búsqueda de financiamiento para la construcción de las obras necesarias para la disposición final de los residuos. Ver al respecto <http://www.farn.org.ar/arch/residuos-solidos-urbanos.pdf>, pág 39.

⁴¹ Poder Ciudadano ha sido la organización que comenzó el trabajo con el Municipio de Morón (en el año 2000 intervino por primera vez como monitor externo del proceso de licitación pública internacional para la concesión del servicio de recolección de residuos domiciliarios) al que luego se incorporaron CIPECC y FARN (2005), esta última realizando un análisis técnico del pliego, generando recomendaciones y participando junto a las otras organizaciones de la audiencia pública respectiva. Más información disponible en http://www.farn.org.ar/arch/informe_moron.pdf

para el caso de los municipios incluidos en el decreto ley 9111/78 (el silencio se interpreta como vocación de continuar) promueven el cautiverio de los municipios.

3. La elección de los sitios de disposición final: persistirán los reclamos sociales por los rellenos sanitarios y el efecto NIMBY.

A la normativa provincial en la materia se añade, más recientemente, el Decreto 869/2008⁴² el Programa "Generación 3R" para promover la reducción, la reutilización y el reciclaje de residuos sólidos urbanos, designando al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible como autoridad a cargo de la planificación, organización, coordinación, difusión, ejecución y evaluación del mismo. Partiendo de la premisa de que alcanzar una gestión sostenible de los residuos sólidos urbanos requiere efectivizar un cambio cultural, el programa tiene la finalidad de concientizar y fomentar la participación ciudadana, reuniendo acciones de educación ambiental, campañas de sensibilización, prevención y participación de los distintos sectores de la sociedad.

VII. Conclusiones

Teniendo en cuenta el escenario actual relativo a los residuos domiciliarios y su respectivo encuadre jurídico e institucional, podemos entonces arribar a algunas conclusiones en torno a esta temática.

En primer lugar resulta necesario interpretar los objetivos, finalidades y requisitos de la LRD a la luz de la LGA, sus principios e instrumentos de gestión ambiental, incorporando el ordenamiento territorial, la EIA, el acceso a la información y la participación ciudadana al proceso de toma de decisiones. Los jueces han dado pasos de importancia al respecto. Así, la tarea de las jurisdicciones respectivas resulta fundamental para la efectiva aplicación y el cumplimiento de la normativa.

En armonía con lo anterior, las asignaturas pendientes que propendan a una adecuada implementación de la LRD y a la gestión integral de resi-

⁴² Publicado el 20.05.08 en B.O. nro. 25902, ver: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/08-869.html> . Las tres R son en referencia a tres acciones propiciadas desde el ámbito de la Organización de Naciones Unidas.

duos de esta índole, deben ser atendidas por las autoridades respectivas considerando sus distintos roles y especialmente teniendo en cuenta la función del COFEMA en tanto organismo de coordinación. Existen temas concretos aún no resueltos que deben considerarse y que importan obligaciones de la autoridad nacional de aplicación y del COFEMA. Tales son la formulación de políticas en materia de gestión ambiental, el impulso y construcción de consensos respecto de un programa nacional de metas cuantificables de valorización de residuos con cumplimiento progresivo, su revisión y actualización periódicos, como así también la elaboración del informe anual en la materia requerido por la LRD a la autoridad nacional, el cual deberá nutrirse de la información proporcionada por las provincias y la CABA.

Si bien se ha señalado que existen ejemplos de avances en algunas jurisdicciones, la temática ofrece una realidad adversa que merece profundización y trabajo conjunto por parte de las autoridades y de los distintos sectores involucrados. Las estrategias nacionales, provinciales y locales deberán inevitablemente procurar una coordinación y cooperación en aras de un tratamiento adecuado de la cuestión.

En este sentido, no puede desconocerse la necesidad de sortear los problemas vinculados a la gran cantidad de basurales a cielo abierto, que implican hoy la imposibilidad de cobertura de más de un 50 % de la población total y sus respectivos residuos.

No puede dejar de soslayarse el rol preeminente de los municipios y la necesidad de optimizar recursos mediante la asociación intermunicipal. Esta articulación entre las jurisdicciones municipales debería complementarse con la necesaria construcción de consensos entre las distintas jurisdicciones provinciales en el ámbito del COFEMA.

En cuanto a los aspectos institucionales, de la mano de la consideración de los instrumentos de transparencia deberían considerarse sistemas de monitoreo y control de la aplicación de las normas, teniendo en cuenta las metas que las mismas planteen e indicadores de seguimiento de su implementación⁴³.

⁴³ Ver conclusiones del Taller de Residuos Domiciliarios realizado en la III Jornadas Ambientales Latinoamericanas llevadas a cabo en Salta en el año 2006.

Con referencia a los aspectos técnicos, la consideración de sistemas mixtos⁴⁴ para la gestión de los residuos domiciliarios constituye claramente un objetivo que debería cristalizarse para favorecer una verdadera gestión integral en la materia.

Resulta necesario que la gestión integral de los residuos domiciliarios esté combinada con una adecuada legislación en materia de envases y embalajes. Asimismo, la pendiente reglamentación e implementación de la Ley de Residuos Industriales⁴⁵ constituye otro punto a destacar, como así también la necesidad de contar con programas especiales para aquellos residuos que provienen de los ámbitos domésticos pero que reúnen características especiales, tales como las pilas y baterías⁴⁶.

Finalmente, no puede omitirse la consideración del necesario tratamiento social de una problemática compleja, cual es la incorporación de los sistemas informales a la gestión de los residuos domiciliarios. Tampoco la necesidad de educación y concientización que, de la mano de los instrumentos de transparencia y control, contribuirán a todas luces a contrarrestar el efecto NIMBY⁴⁷ en aras del logro del desarrollo sustentable.

⁴⁴ Se trata de una política pública integral de residuos sólidos urbanos. Es concebida desde el marco de un plan de gestión integral de los residuos sólidos urbanos que tiene como objetivos principales la valorización de los materiales reciclables, la optimización de las condiciones de trabajo de los recuperadores urbanos y la mejora del Medio Ambiente a través de la promoción del reciclado. Ver: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/dgpru/area_de_desarrollo_de_reciclado_urbano.php?menu_id=18912#c.

⁴⁵ Ley 25612 B.O. 29-07-02

⁴⁶ Ver Di Paola, María E. (ed) (2006) Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II. Recomendaciones para su Implementación y Reglamentación FARN-UICN. Pág 120.

⁴⁷ NIMBY (siglas en inglés de "Not in my backyard"- no en mi patio trasero) alude a la reticencia de la comunidad que habita en la zona donde se proyecta un emprendimiento, tal como un relleno sanitario.



Implementación de mecanismos de participación en materia ambiental: la experiencia patagónica

Por María del Carmen García

Capacitadora del Área de Participación Pública de FARN

Resumen ejecutivo

La Audiencia Pública en Río Gallegos (23/11/2007) convocada por el Poder Ejecutivo Municipal para el tratamiento del anteproyecto de ordenanza de "Creación de un sistema de reservas urbanas en la ciudad de Río Gallegos" fue el resultado de un largo proceso de varios años de trabajo conjunto entre FPN Y FARN, el gobierno municipal y la sociedad de Río Gallegos en el marco del proyecto ARG/02/G31 GEF PNUD.

En dicho proceso hubo varias capacitaciones, muchas reuniones con el Poder Legislativo y Ejecutivo del municipio capitalino, diversos eventos participativos sobre cuestiones ambientales y de conservación de la biodiversidad costera.

Hubo avances y retrocesos tanto para la sanción de la ordenanza como para encontrar el momento políticamente adecuado para implementar la primera audiencia pública. El hecho final: la realización exitosa de la audiencia se convirtió en una oportunidad para la utilización de diversas formas participativas que contribuyeron al manejo de las cuestiones

costeras y al fortalecimiento por parte de los vecinos del ejercicio de sus derechos como ciudadanos.

I. Introducción

La experiencia patagónica tiene un ejemplo a tomar en cuenta para otros casos de municipios interesados en la implementación de los mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones, y ese ejemplo es el proceso que culminó con la realización de la Primera Audiencia Pública en Río Gallegos (23/11/2007) convocada por el Poder Ejecutivo municipal para el tratamiento del anteproyecto de ordenanza de "Creación de un sistema de reservas urbanas en la ciudad de Río Gallegos".

Este caso reúne los elementos necesarios de una buena práctica en la implementación de un mecanismo de participación pública, a saber:

- ▶ voluntad política;
- ▶ capacitación de la comunidad, de funcionarios y legisladores;
- ▶ sanción de la ordenanza y su reglamentación;
- ▶ convocatoria para la implementación del mecanismo;
- ▶ solicitud de monitoreo y acompañamiento técnico a ONGs expertas en la temática.

No es frecuente encontrar estos elementos en todos los casos que se realiza una audiencia pública. Cuando dichos elementos no aparecen se genera desconfianza y falta de interés de la gente en participar en los casos en que es convocada por los gobernantes.

La referida audiencia fue el resultado de un largo proceso de varios años (casi 10 años para ser más precisos) de trabajo conjunto entre Fundación Patagonia Natural, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, el gobierno municipal, y la sociedad de Río Gallegos, mereciendo un especial reconocimiento la labor de los medios locales.

En dicho recorrido se llevaron adelante diversas capacitaciones, muchas conversaciones con el Poder Legislativo y Ejecutivo, varios eventos participativos sobre cuestiones ambientales y de conservación de la biodiversidad costera.

Es interesante observar el largo camino que se debió transitar hasta la implementación de la Primera Audiencia. Durante los últimos años hubo marchas y contramarchas, no sólo para la sanción de la ordenanza, sino también hasta encontrar el momento políticamente adecuado para implementar la primera Audiencia. Este es un ejemplo de los tiempos necesarios, no sólo para legislar si no para utilizar la legislación, aun contando desde el inicio con todo el respaldo y la decisión política de instrumentar el mecanismo.

La voluntad política del Ejecutivo permitió llevar adelante un proceso muy rico en capacitaciones y actividades que fueron preparando el terreno y generando las condiciones para el uso efectivo de la herramienta participativa.

De esa manera se fue encaminando hacia el resultado final: la Audiencia Pública, que se convirtió en una oportunidad para utilizar diversas formas participativas que contribuyeron al manejo de cuestiones costeras y al fortalecimiento del ejercicio del rol ciudadano de los habitantes de la ciudad.

A continuación se presenta el proceso siguiendo las etapas utilizadas y detallando algunos otros aspectos que hacen al buen uso del mecanismo.

II. Antecedentes

- ▶ Primer Taller de Capacitación sobre Audiencias Públicas: en el año 1995 (Primera etapa del Proyecto Plan de Manejo Costero).
- ▶ El segundo taller tuvo lugar desde el 17 al 19 de mayo de 2004.
- ▶ Sanción de la Ordenanza N° 5043/5579/2006 y su reglamentación.
- ▶ Capacitación de funcionarios municipales: 12 de Mayo de 2006.
- ▶ Tercera capacitación con la comunidad: 25-26 de Agosto de 2006
- ▶ Conferencia del Dr. Daniel Sabsay en la Casa de España a la cual asistieron aproximadamente 170 personas, de todos los sectores: 13 de Octubre de 2006 a las 19:00 hs.
- ▶ Charla de la Dra. María del Carmen García sobre Mecanismos de Participación Pública abierto a la comunidad en general: 22 de Octubre de 2007.

III. Efectos producidos por la capacitación y el ejercicio del derecho a la información por parte de los ciudadanos

A fines de 2008, el Concejo Deliberante de Río Gallegos, motivado por el interés de la gente en participar, (gracias al logro del Intendente de realizar una exitosa audiencia), tomó la decisión de convocar a Convención Constituyente para el dictado de la carta orgánica de la Ciudad.

Así se hizo y el 7 de junio del corriente año se llevará adelante el acto eleccionario para la designación de los convencionales. Todo un logro en una provincia que hasta hace muy poco no se permitía pensar en diseñar sus propias instituciones, en expresar qué formas de democracia semidirecta querían consagrar para poder intervenir en las decisiones comunales.

En fin, con el apoyo de los medios, la ciudadanía tendrá la oportunidad de participar en la elaboración de su Constitución, su Carta Orgánica Municipal. Es importante comentar que el inicio de todo esto fue hace ya más de diez años con aquellos talleres de capacitación.

Es importante mencionar también otro efecto producido por las acciones que se hicieron en Río Gallegos, que fue la realización de la Audiencia de Río Turbio el día 24 de septiembre de 2008. En este último caso brindamos asistencia técnica al gobierno de Santa Cruz sobre el tema implementación de Audiencias Públicas en el proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA).

El equipo de trabajo, al igual que en los comentados con anterioridad, estuvo integrado por María Elena Caramuto de Fundación Patagonia Natural y María del Carmen García de FARN.

La asistencia técnica se realizó a pedido de la Subsecretaria de Medio Ambiente de la provincia de Santa Cruz, ya que se trataba de la primera audiencia pública para la evaluación del EIA de la Central Termoeléctrica a Carbón a construirse en la zona de Río Turbio.

Los objetivos asumidos por nuestra Fundación fueron:

- ▶ Brindar capacitación técnica a los funcionarios provinciales y a la comunidad de Río Turbio sobre el mecanismo de Audiencia Pública.

- ▶ Contribuir a la realización de la Audiencia Pública asegurando la participación de todos los interesados en la temática, conociendo y respetando el mecanismo implementado.

Las acciones realizadas pueden esquematizarse de la siguiente manera:

- ▶ *Taller de capacitación con funcionarios provinciales y municipales sobre el mecanismo de Audiencia Pública, realizado el día martes 12 de Agosto de 2008.*

La actividad abarcó toda la jornada y participaron alrededor de 60 personas durante la mañana finalizando por la tarde un total de 45 funcionarios. En el taller estuvieron representados los diferentes sectores del gobierno provincial (educación, salud, minería, recursos hídricos y un grupo importante de personal de la Subsecretaría de Medio Ambiente), también asistieron al taller los intendentes de las ciudades de Río Turbio y 28 de Noviembre con sus respectivos equipos de trabajo.

Se contó con la participación de funcionarios del Municipio de Río Gallegos y legisladores provinciales y municipales.

Hubo gran motivación por conocer el mecanismo de parte de las autoridades que deberán implementarlo próximamente. Parte de esta inquietud disminuyó una vez finalizado el taller y realizadas las consultas específicas del caso.

- ▶ *Asesoramiento a la autoridad convocante sobre la convocatoria, expediente, inscripciones, plazos específicamente sobre la Audiencia Pública a realizar:*

En diferentes momentos de los días martes, miércoles y jueves posteriores a los talleres se realizaron reuniones con el Subsecretario de Medio Ambiente y su equipo de trabajo, como así también con los intendentes de las dos comunidades involucradas en el proyecto.

- ▶ *Taller de capacitación para la comunidad local sobre el mecanismo de Audiencia Pública:*

El taller se realizó el día el 14 de agosto de 2008 en la ciudad de Río Turbio durante jornada completa y contó con la participación de 40 personas de ambas comunidades.

IV. Observaciones y Conclusiones

El resultado obtenido por las diversas actividades implicó un alto grado de satisfacción de las autoridades, tanto en el caso del Municipio como de la Subsecretaría. De hecho solicitaron continuidad en el acompañamiento para la redacción del reglamento, de la resolución de convocatoria y presencia y facilitación el día del evento.

En el caso de la Carta Orgánica de Río Gallegos, las autoridades municipales solicitaron a ambas fundaciones (FARN y Fundación Patagonia Natural) la realización de talleres de capacitación e información para los vecinos.

Finalmente todo lo relatado demuestra una vez más la necesidad de seguir capacitando, de seguir formando ciudadanos informados e interesados en la actividad pública.



La participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas

La experiencia del Código Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Por Carina Quispe Merovich

Directora de Gobernabilidad, Política Ambiental y Conservación de FARN

Resumen ejecutivo

Los principales Estados desarrollados del mundo avanzan guiados por la meta de la sustentabilidad. Esto claramente implica la consideración de variables que forzosamente deben incluirse a la hora de tomar de decisiones, si es que la aspiración es que las mismas puedan implementarse, sostenerse el tiempo, y respecto de las cuales la naturaleza y las personas no funcionen como “condiciones adversas”.

No en todos los casos este enorme desafío es tomado y apreciado por los decisores públicos y privados de manera positiva, y como un aspecto cualitativamente diferencial. Lamentablemente es común escuchar tanto de un sector como del otro –con honrosas excepciones– que la participación no es eficiente, que retarda los procesos, o que el ciudadano “no sabe”.

Estos argumentos carecen de verosimilitud. Si los mecanismos de participación se institucionalizan y se difunden, si los funcionarios públicos reciben capacitación, si la información se encuentra disponible y accesible para todos y la sociedad civil es convocada e informada adecuadamente,

a la vez que las currículas obligatorias profundizan los conceptos clave para la construcción de ciudadanía, los resultados son visibles en poco tiempo. A la vez, la práctica reiterada de los mecanismos genera una experiencia positiva tanto para las autoridades convocantes como para la sociedad en su conjunto, que redundará en el establecimiento de lazos de confianza y agilidad en los procedimientos. A estos beneficios se suma una saludable cuota de transparencia, que puede y debe ser complementada con otros mecanismos participativos dirigidos al control de la gestión de los funcionarios públicos.

En esta línea, la elaboración participada de normas constituye un mecanismo ampliamente contemplado en diversas legislaciones como medio para asegurar que los actores y sectores que pudieran verse afectados por una regulación futura, tengan la posibilidad de expresar las causas de preocupación, observaciones y comentarios pertinentes, a través de un procedimiento pautado. La autoridad logrará así contar con mayor cantidad de información y diversas visiones sobre una misma propuesta, lo cual la coloca en una situación más favorable para evaluar las problemáticas y anticiparse a los conflictos.

A nivel de la administración nacional, Argentina cuenta con un reglamento aprobado por un decreto del año 2003 que regula el procedimiento, aunque el mismo no es aplicado. Así también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires inició un proceso de elaboración participada para el futuro Código Ambiental de la Ciudad, el cual, por causas políticas, se ha visto seriamente afectado. Como conclusión de ambos hechos, es posible afirmar que aún nuestros gobernantes no valoran el efecto pacificador de una participación genuina, no asumen el rol protagónico que les cabe en el desafío de un futuro sustentable para nuestro país, ni tampoco la responsabilidad por el cumplimiento de las normas jurídicas vigentes en el Estado de Derecho, algunas de ellas de rango constitucional.

I. Antecedentes

La Declaración de Río, producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo llevada a cabo en la ciudad de Río de Janeiro en el año 1992, constituye una importantísima proclamación de principios que delinean el deber ser de la política ambiental internacional. Asimismo, reflejan el compromiso de los estados en relación al desarrollo sostenible, reafirmando los derechos del ser humano en este sentido, las especiales necesidades de los países en desarrollo y la impostergable exigencia de preservar el ecosistema de la Tierra. Aquí, la solidaridad se yergue como fundamento y estructura del deber ser antes mencionado.

Por su parte, el **Principio 10** de la Declaración hace foco en una de las cuestiones basales de la sustentabilidad apuntando a la insoslayable participación ciudadana en el debate de las problemáticas ambientales, y su previo requisito, el debido acceso a la información. Así, vale la pena recordar textualmente sus previsiones: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”*.

Como vemos, y más allá de su aplicabilidad a la cuestión ambiental, este principio contempla los pilares fundamentales de la democracia participativa y el estado de derecho: el derecho de acceso a la información, el deber del Estado de informar, el derecho de los ciudadanos a participar en los procesos de toma de decisiones¹ y el acceso a la justicia.

¹ La Organización de los Estados Americanos, a través de la ISP (Inter-American Strategy for the Promotion of the Public Participation in Decision Making for Sustainable Development), define a la participación como toda interacción entre el gobierno y la sociedad civil e incluye el proceso mediante el cual ambas partes inician un diálogo, establecen alianza, comparten información e interactúan para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas de desarrollo.

Es evidente que sin información accesible, adecuada, veraz y oportuna, la participación de la ciudadanía será ilusoria, y su incidencia en la toma de decisiones, frustrada desde su misma génesis. Asimismo, si el derecho positivo de los estados no prevé de manera adecuada los mecanismos para reclamar ante la justicia el goce efectivo de los diversos derechos y garantías reconocidos por las normas, se produciría un grave desequilibrio en el esquema de pesos y contrapesos que forzosamente debe darse entre los poderes del Estado, y cuyo apropiado funcionamiento protege a las personas respecto de actos que podrían vulnerar derechos fundamentales.

Resulta asimismo importante destacar que el **Principio 11** de la Declaración de Río compromete a los Estados a promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente, y a que *“las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales”* reflejen el contexto ambiental y de desarrollo al cual se aplican. Estos mandatos, unidos al de la participación, claramente señalan un camino en el cual la construcción de las políticas y las normas ambientales –como parte de aquellas políticas– no pueden escindirse de la realidad, ni formularse *“a puertas cerradas”*, sin correr el riesgo de fracasar en su sustentabilidad, cumplimiento y aplicación.

Por todo esto, pretender hoy adoptar decisiones, políticas o normas de corte ambiental o que afecten en algún sentido la calidad de vida de la población o su entorno sin dar lugar a instancias institucionalizadas de participación que permitan un intercambio fluido y transparente entre la autoridad y la ciudadanía, implica someter a un serio riesgo la viabilidad de la nueva propuesta.

Ello así, por cuanto la participación permite conocer distintas opiniones, analizar la realidad desde otros ángulos, buscar los puntos de encuentro entre posiciones aparente o realmente antagónicas, evaluar alternativas, alcanzar consensos; en fin, proporcionar mayor información a la autoridad que, de esta manera, estará en mejores condiciones para una tomar una decisión apropiada a la realidad, y cuyo efecto resulte pacificador.

De esto se trata la cuestión: ver en la participación la posibilidad de superar conflictos, mediante la propuesta de soluciones que abreen en las necesidades e intereses de los diversos actores y sectores sociales, sin perder de vista el bien común.

Debemos reflexionar entonces acerca de las posibles causas que impiden que los diversos mecanismos participativos previstos o no en las normas se pongan en práctica.

En el caso concreto de la elaboración participada de normas, se trata de un simple procedimiento en el cual la autoridad que va a dictar la normativa en cuestión abre una instancia en la que cualquier persona puede opinar sobre el texto propuesto, respetando los plazos y los modos establecidos para ello. Si bien las opiniones vertidas no son vinculantes para la autoridad –como ocurre, por ejemplo, con los resultados de las audiencias públicas– deben ser consideradas por la misma a la hora de tomar la decisión, fundamentando el apartamiento. Esta fundamentación implica el “cierre” del proceso participativo, constituyéndose en la garantía de que la opinión de los ciudadanos ha sido considerada por la autoridad convocante. Luego vendrán otras instancias si, a pesar de los mecanismos de participación implementados y los fundamentos del acto o norma en cuestión, se vulneran derechos reconocidos por las leyes.

II. Derecho comparado

Por supuesto esta forma de participación se encuentra contemplada en el derecho positivo de diversos países.

a. Estados Unidos

En el caso de Estados Unidos², la Ley de Procedimiento Administrativo establece como regla general para la elaboración de normas administrativas el procedimiento de “Notices and Comments” (Publicación y Comentarios), el cual resulta de cumplimiento obligatorio.

La administración debe publicar la norma³ en el Registro Federal (equivalente a nuestro Boletín Oficial), lo que permite que la “propuesta de norma” se abra a comentarios⁴ por un período determinado de tiempo

² Agradezco la colaboración prestada por los Dres. Belén Esteves y Daniel Perpiñal en el análisis y desarrollo del derecho comparado incluido en el presente documento.

³ La publicación no debe omitir: 1) Declaración de la hora, el lugar, y la naturaleza de los procedimientos de elaboración pública de normas; 2) Referencia a la autoridad legal en virtud de la cual se propone la norma; 3) Los términos y contenido de la norma propuesta.

⁴ Pueden ser presentados por medio de notas escritas, vistas o argumentos (con o sin posibilidad de presentaciones orales).

durante el cual cualquier persona interesada puede manifestar su parecer respecto de la propuesta normativa. Si bien la autoridad no está obligada a tomar una decisión que adopte los comentarios recibidos, debe considerar –como anticipábamos– todas las opiniones relevantes presentadas, elaborando una declaración acerca de las bases o fundamentos de la decisión.

Asimismo esta ley contempla la posibilidad de llevar a cabo el Procedimiento de Elaboración Consensuada de Normas (Negotiated Rulemaking Procedure) por medio de comités en el ámbito de las agencias del poder ejecutivo. Estas agencias pueden convocar y conformar comités para la reglamentación de una norma si el responsable de la agencia determina que tal procedimiento resulta de interés público. En estos casos, la decisión de llevar a cabo el Procedimiento de Elaboración Consensuada debe ser publicada en el Registro Federal y en otros medios, conteniendo el anuncio, como mínimo, los siguientes puntos:

1. El establecimiento del proceso de elaboración participada por medio de un comité.
2. La descripción del tema, su alcance y los puntos a ser considerados.
3. Una lista de los intereses que serán afectados por la norma a elaborar.
4. Una lista de las personas propuestas para representar tales intereses y de las personas propuestas para representar a la agencia.
5. Una propuesta de agenda y calendario para completar el trabajo de la comisión, incluyendo una fecha para la publicación del proyecto de norma para conocimiento y comentarios.
6. Una descripción del soporte/apoyo administrativo para el comité proveído por la agencia, incluyendo la asistencia técnica.
7. Una solicitud para comentarios sobre la propuesta de crear tal comité y la propuesta de composición del mismo.
8. Una explicación sobre como se puede aplicar o nominar otra persona para integrar la comisión.

La agencia otorga al menos un período de 30 días para el envío de comentarios y las aplicaciones de los postulantes, y si considera luego que

los intereses afectados por la norma en cuestión estarán representados por el comité, procede al establecimiento definitivo del mismo. Estos comités se regulan en cuanto a su constitución y funcionamiento por la Ley Federal de Consejos Asesores, ejerciendo siempre los mismos un rol consultivo de las agencias y organismos gubernamentales de la esfera del poder administrador.

Un caso concreto de aplicación de este mecanismo es el correspondiente al Comité Consultivo de la Ley de Aire Limpio (CAAAC) conformado en el año 1990, el cual tiene como misión asesorar a la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) sobre cuestiones relacionadas con la aplicación de la ley. Este Comité se ha renovado cada dos años desde su creación y está compuesto por aproximadamente 50 miembros, que representan a los gobiernos estatales y locales, grupos de interés público y medio ambiente, instituciones académicas, sindicatos, asociaciones de comercio, servicios, industria y otros expertos⁵. La Revisión de Criterios y Estándares, se realiza a través de un "Comité Científico Independiente de Revisión" creado por la propia ley, el cual revisa los criterios publicados y los estándares de calidad del aire, recomendando al administrador nuevos estándares de calidad y la revisión de criterios y estándares existentes, cada 5 años. Estos son publicados en el Registro Federal como así también en otros medios, abriendo esta publicación una posibilidad para que las personas interesadas envíen comentarios escritos⁶, luego de lo cual la autoridad promulgará los estándares con las modificaciones que considere oportunas.

Como puede advertirse, existen entonces en la legislación de Estados Unidos dos mecanismos para participar en la elaboración de normas administrativas: el primero, de carácter general y obligatorio para toda norma (Notices and Comments), y el segundo, mediante la constitución de un comité multisectorial en el marco del proceso de elaboración consensuada de normas (Negotiated Rulemaking Procedure).

⁵ El Comité se reúne cuatro veces al año y ofrece consejos y asesoría a la EPA sobre una serie de importantes cuestiones en materia de política de calidad del aire. Asimismo, ha creado varios subcomités en los que tienen lugar discusiones más detalladas sobre aspectos técnicos.

⁶ Los comentarios deben enviarse dentro de los 90 días del anuncio inicial.

b. Francia

En el caso de Francia, el Código del Ambiente incorpora entre sus principios generales al de participación, haciendo referencia al acceso a la información y la intervención de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones al describir el principio⁷.

Se prevé de modo expreso que las decisiones a adoptarse en materia de residuos, aguas, aire y ruido, como así también las relacionadas a determinadas planificaciones, sean objeto de procesos que aseguran instancias participativas para su elaboración. Los proyectos de ordenación, equipamiento y ordenamiento territorial⁸, planes de eliminación de residuos⁹ y planes de prevención del ruido ambiental¹⁰ prevén instancias de participación. Así es que el propio Código establece la Comisión Nacional para el Debate Público –constituida por representantes del Estado, asociaciones de protección del ambiente y representantes de usuarios y consumidores–, la cual vela por el goce efectivo del derecho a participar, reconociéndose que el mismo debe existir desde los estudios preliminares de los proyectos hasta la conclusión de la consulta pública. La participación se articula mediante el debate público, la publicación de los proyectos por un período de tiempo determinado para observaciones y comentarios, y en el caso de las evaluaciones de impacto ambiental, mediante consultas públicas.

III. Antecedentes nacionales

Sin duda el Decreto N° 1172/2003 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional representa un importante antecedente en lo que refiere a la regulación de la elaboración participativa de normas.

Este decreto no se refiere sólo a este mecanismo de participación, sino que también ha establecido, para el ámbito del Ejecutivo nacional, los

⁷ Artículo L110-1, inc. 4°.

⁸ Artículos L121-1 a 126-1.

⁹ Artículo L541-11.

¹⁰ Artículo L572-8.

reglamentos para la realización de audiencias públicas (Anexo I), para la publicidad de la gestión de intereses (Anexo III), el acceso a la información pública (Anexo VII) y la realización de las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos (Anexo VIII), marcando un hito en lo que respecta a la formalización de estos mecanismos a través de una norma jurídica.

Ahora bien, ¿se trata de mecanismos de implementación obligatoria para el Poder Ejecutivo Nacional? La respuesta debiera ser positiva si se tiene en cuenta que el propio decreto no establece los casos en los cuales es obligatorio implementarlos o, a la inversa, aquellos excluidos. Por el contrario, los considerandos del Decreto 1172 apuntan a su necesidad en tanto procesos generadores de mejoras en la calidad de las decisiones gubernamentales y en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

La pregunta formulada tiene su razón de ser ya que, por ejemplo, no se han convocado de manera sistemática a audiencias públicas o a procesos de elaboración participada de normas, cuando en realidad, la administración nacional toma a diario diversas decisiones en distintos campos que afectan sin duda a sectores y actores que no han sido convocados a opinar¹¹.

Lo anterior implica que, o bien el Estado cree que el cumplimiento de la norma es opcional, o bien, es verdaderamente opcional para el Estado proceder de la manera que señala el decreto, aunque esta interpretación no surge claramente de su texto. Eventualmente, en ambos casos se trata de una gravísima falencia, que aleja a nuestro país de la legislación y la gestión comparada, haciendo prevalecer un criterio francamente desalentador.

La circunstancia mencionada relativiza de manera absoluta la misma existencia de la norma, puesto que, al menos en lo que respecta a la elaboración participativa de normas, prácticamente no se implementa. En la cuestión ambiental, transversal y compleja por naturaleza, la falta

¹¹ Si bien son múltiples los ejemplos en este sentido, en lo que respecta a la cuestión ambiental puede mencionarse que por estos días, el proceso de reglamentación de la Ley N° 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos, se está elaborando sin que se haya convocado a un proceso participativo. Esto ha sido reclamado formalmente a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación por FARN y otras organizaciones de la sociedad civil, sin haberse obtenido una respuesta positiva.

de apertura del Ejecutivo nacional a la hora de la formulación normativa mediante un mecanismo institucionalizado, arroja como resultado normas que no han podido captar y por lo tanto equilibrar los diversos intereses y necesidades en juego, conspirando contra la efectiva aplicación y cumplimiento de la misma norma sancionada.

En este sentido, si se tiene en cuenta que la herramienta habilita un espacio institucional para poder formular opiniones y propuestas en relación a un proyecto de norma, que precisamente ha sido concebida para facilitar el mayor flujo posible de información entre administrados y autoridades con la finalidad de mejorar la calidad de las decisiones, su carácter opcional resultaría un contrasentido.

Pero veamos las características generales de esta herramienta, de acuerdo al Decreto N° 1172:

- ▶ Su ámbito de aplicación se limita, como se dijo, al Poder Ejecutivo Nacional: "organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente" que funcione bajo su jurisdicción.
- ▶ Es aplicable tanto a los proyectos de normas administrativas como a los proyectos de ley que elabora el Ejecutivo para remitir al Congreso Nacional.
- ▶ Su finalidad es "permitir y promover una efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley" y puede ser solicitada por cualquier persona.
- ▶ Se guía por los principios de igualdad, publicidad, informalidad y gratuidad.
- ▶ Carece de carácter vinculante.
- ▶ Admite una amplia participación ("toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la norma a dictarse").

En cuanto a las etapas del procedimiento, se plantean una *inicial* y una *final*. La primera está signada por pasos preparatorios y formales de

gran relevancia, incluyendo el dictado de un acto que declara la apertura del procedimiento, la publicación del acto de apertura¹² y el inicio de un expediente en el cual constarán las opiniones y propuestas presentadas¹³.

Lamentablemente el decreto prevé la obligación de publicar el acto de apertura –que implica la convocatoria a participar– sólo en el Boletín Oficial y en el sitio de Internet oficial, resultando discrecional para la autoridad su publicación en diarios de circulación nacional y otros medios¹⁴. Esta limitación perjudica –en caso de realizarse alguna convocatoria– una participación masiva y amplia.

También es parte de la etapa inicial la habilitación de un Registro de Opiniones y Propuestas, en el cual se pueden efectuar presentaciones por escrito –mediante un formulario específico, de manera gratuita– y en un plazo determinado¹⁵, estando obligada la autoridad a entregar un certificado de recepción de las opiniones y propuestas y de la documentación acompañada.

Por último, se prevé para esta etapa inicial que la autoridad pueda encargar “la realización de estudios especiales o rondas de consultas, rela-

¹² ARTÍCULO 12, Anexo V, Decreto 1172. — CONTENIDO DEL ACTO DE APERTURA

El acto administrativo de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas debe ordenar el inicio del correspondiente expediente y establecer:

- a) Autoridad Responsable;
- b) texto y fundamentos de la norma propuesta;
- c) datos del solicitante –si lo hubiere–;
- d) lugar donde se puede tomar vista del expediente, presentar opiniones y propuestas;
- e) plazos para realizar dichas presentaciones.

¹³ Vale la pena mencionar que también pueden formularse opiniones en una casilla de correo electrónico que la autoridad debe establecer al efecto y publicar en su sitio de Internet, aunque estas intervenciones no son incluidas en el expediente (ver Artículo 17, Anexo V del decreto, sobre “comentarios informales)

¹⁴ ARTÍCULO 13, Anexo V, Decreto 1172. — PUBLICACIÓN

La Autoridad Responsable debe publicar durante DOS (2) días en el Boletín Oficial, y al menos QUINCE (15) días en su página de Internet, el contenido del acto de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, invitando a la ciudadanía a expresar sus opiniones y propuestas. En los casos en que, a juicio de dicha Autoridad resulte procedente, deben ampliarse las publicaciones a diarios de circulación nacional, medios locales y/o especializados en la temática de la norma a dictarse.

¹⁵ De acuerdo al Art. 16 del Anexo V del decreto bajo análisis, el plazo no puede ser inferior a 15 días.

cionados con la norma motivo del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, tendientes a generar información útil para la toma de decisión”¹⁶.

La etapa final, por su parte, se inicia con el cierre del plazo para la recepción de opiniones y propuestas, las cuales deben enumerarse. La autoridad debe manifestar cuales de ellas considera pertinentes incorporar a la nueva norma, y al redactarla, dejar constancia en los fundamentos “de la realización del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, de los aportes recibidos y de las modificaciones incorporadas al texto como consecuencia del mismo”¹⁷. Luego, publicará la norma por un día en el Boletín Oficial, incorporándola además a la página de Internet.

IV. La experiencia de la elaboración participada del Anteproyecto de Código Ambiental para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Resulta evidente a esta altura de las circunstancias –fines de 2008– que no constituye un interés de las autoridades ejecutivas y legislativas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contar con un Código Ambiental elaborado participativamente¹⁸. Esto puede afirmarse sin tapujos, a la luz de la mora en que han incurrido las actuales autoridades respecto de su involucramiento en el Proceso de Elaboración Participada, el cual, según el cronograma de actividades previsto contractualmente¹⁹ y aprobado por una norma jurídica²⁰, debía avanzar en la realización de los talleres participativos para la discusión de los diversos ejes temáticos estructurales del futuro Código, en el primer semestre del año mencionado.

¹⁶ Ver Artículo 18, Anexo V, Decreto 1172.

¹⁷ Ver Artículo 20, Anexo V, Decreto 1172.

¹⁸ Para mayor información ver las notas presentadas por la FARN ante las autoridades competentes de la Ciudad, a fin de obtener una respuesta acerca de la continuidad del Proceso de Elaboración Participada en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/index.html

¹⁹ Para mayor información sobre el cronograma ver en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/cronograma_codigo.pdf

²⁰ Resolución N° 459- MMAGC, publicada el 11 de junio de 2007 (Boletín Oficial N° 2702).

Esta afirmación pesa de manera particular si se tiene en cuenta que el dictado del Código Ambiental es un mandato del constituyente porteño, asignatura pendiente desde 1996, y que la misma Constitución ha estructurado claramente a través de diversas instituciones una nueva forma de democracia que alienta y define a la participación de la ciudadanía como un aspecto fundamental en los procesos de toma de decisiones. Esta consigna no es casual, ni un capricho del constituyente: abreva, como se anticipó, en instrumentos internacionales de diversa índole, como la Declaración de Río de 1992, y no hace más que mirar la realidad y sus conflictos. La transversalidad de la cuestión ambiental, hace también que sus aspectos problemáticos afecten a diversos sectores y actores de distintas maneras, simultánea o consecutivamente, de modo directo o indirecto: ¿cómo aspirar entonces a una solución equitativa, o al menos concertada, sin el concurso de todos los interesados?

En el sentido expresado, la Constitución de la CABA destaca ya en su art. 1º que la ciudad organiza sus instituciones como una democracia participativa, siendo el Referéndum, la Consulta Popular, la Revocatoria de Mandatos, la Audiencia Pública, el Presupuesto Participativo, el Plan Urbano Ambiental, y las Comunas algunas de las instituciones que dan cuenta de la importancia que atribuyó el constituyente a la participación de la sociedad civil. En esta línea, Sabsay y Onaindia sostienen al comentar la constitución porteña que *“la organización de las instituciones como democracia participativa, implica la adhesión a un nuevo concepto de democracia que intenta que el ciudadano no sólo sea convocado para los actos de selección de autoridades sino que intervenga activamente en la toma de decisiones y en el control de los funcionarios”*²¹.

Lamentablemente, no sólo en relación al Proceso de Elaboración Participada se limita la posibilidad de una genuina participación. Así, diversos ejemplos están a la orden del día, entre ellos una nueva propuesta de funcionamiento para la Comisión de Seguimiento de la denominada “Ley Basura Cero” que intenta desarticularse mediante medidas restrictivas de la participación, o la elaboración “cerrada” del pliego para la licitación de la recolección de residuos de la ciudad, muchas de cuyas previsiones podrían afectar el cumplimiento de la ley mencionada, las metas de re-

²¹ Sabsay Daniel A. y Onaindia José M., La Constitución de los Porteños, - Análisis y Comentario, Errepar, Buenos Aires, octubre de 1997, pág. 43.

valorización que la misma prevé, e indirectamente, la calidad de vida de la población²². Ambos hechos desoyen la letra y el espíritu de las normas vigentes, y particularmente atentan contra la efectiva aplicación de una ley votada de manera unánime²³. La situación descripta no es por cierto patrimonio exclusivo de la Ciudad de Buenos Aires, sino que se reitera en numerosas materias, ocasiones y jurisdicciones, lo cual revela en alguna medida, que así como la construcción y fortalecimiento de la democracia nos ha costado y costará mucho aún, también queda un largo camino por recorrer en la comprensión y aprehensión del cambio cualitativo que implica pasar de la democracia representativa a la participativa.

Pero focalizándonos en el Proceso de Elaboración Participada del Código Ambiental, vale la pena recordar sus orígenes: el mismo fue fruto de un convenio tripartito de asesoramiento y asistencia celebrado en el año 2006, en el cual se comprometieron la Legislatura y el Ministerio de Medio Ambiente de la ciudad y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales para dar a luz al anteproyecto de código²⁴. En el marco de este Convenio, FARN brindó la asistencia técnica en cuanto a la investigación de fondo en materia legal e institucional ambiental y los mecanismos de participación a desarrollarse en el proceso, y trabajó junto al gobierno porteño desde fines de 2006, dando los pasos fundacionales en la construcción de un escenario propicio y en el cumplimiento de metas y objetivos intermedios que hicieran posible el logro de este objetivo.

AUn cuando existe un cronograma de actividades que contempla detalladamente las diferentes etapas y actividades que conducirían hacia fines del año 2009 a la presentación del Anteproyecto de Código Ambiental –producto del proceso participativo– ante las autoridades de la

²² Para mayor información ver en http://www.farn.org.ar/prensa/gacetillas2008/conferencia_residuos010708.html

²³ La problemática de los residuos sólidos urbanos afecta de modo especial a la ciudadanía: esto ha sido puesto de manifiesto tanto en la fecunda participación de la Comisión mencionada en la Ciudad de Buenos Aires hasta diciembre de 2007, como en los numerosos reclamos de la sociedad en relación, por ejemplo, a la gestión de CEAMSE en los rellenos sanitarios, y asimismo en las decisiones judiciales vinculadas a estos problemas. Vale la pena destacar que sólo en el mes de junio de 2008 se descargó 45 veces un informe de la FARN sobre residuos sólidos urbanos elaborado en 2005, y que el sitio de preguntas frecuentes de residuos fue el más visitado en el mismo período.

²⁴ Para mayor información sobre el Convenio ver en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/Convenio%20FARN.doc.

ciudad para su tratamiento legislativo, resulta importante mencionar las etapas finalizadas, las cuales claramente marcaron hitos en el avance del proceso:

- ▶ La elaboración de tres documentos, uno preliminar²⁵, otro profundizado²⁶, y por último, un informe final²⁷, los cuales analizan los fundamentos constitucionales del futuro Código Ambiental y la experiencia comparada en otras urbes del mundo, la propuesta de estructura del Código, su metodología y técnica legislativa; y el tratamiento técnico y jurídico de los ejes temáticos definidos. En este punto es preciso destacar el notable trabajo realizado por el equipo de consultores del proyecto²⁸, focalizado en la investigación y análisis de las diversas problemáticas de la ciudad, así como en alternativas superadoras. Estos informes resultan un valioso material para el debate en los talleres participativos.
- ▶ El lanzamiento público del proceso participativo en un acto encabezado por el Ministerio de Medio Ambiente y la Legislatura de la Ciudad, el cual tuvo lugar el 9 de mayo de 2007;
- ▶ De manera conjunta con el lanzamiento público, la apertura del Registro de Actores.
- ▶ La formalización del lanzamiento público y la apertura del mencionado Registro mediante una resolución del Ministerio de Medio Ambiente²⁹.

Es interesante mencionar también que, conforme la Constitución porteña, el Código Ambiental –al igual que otras materias de similar trascendencia– deberá ser aprobado como ley de la ciudad mediante el procedimiento de doble lectura, su característica diferencial consiste en dos instancias de tratamiento del proyecto por parte de la Legislatura –una inicial y otra final–, en cuyo período intermedio debe, bajo pena de nu-

²⁵ Ver en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/informe_preliminar.pdf

²⁶ Ver en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/informe_abril2007.pdf

²⁷ Ver en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/informe_final_dic07/informe_dic07.html

²⁸ El listado de consultores del proyecto, así como sus antecedentes profesionales se encuentran disponibles en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/consultores.html

²⁹ Ver en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/resolucion_459-07.pdf

lidad, convocarse y realizarse una audiencia pública³⁰. Es decir que, al tratamiento participativo previsto constitucionalmente para este Código, el Proceso de Elaboración Participada suma además una etapa previa de construcción con la comunidad, basada en la investigación y análisis de las problemáticas ambientales de la CABA y las opiniones vertidas por los vecinos y sectores interesados mediante el aporte de documentos y la intervención directa en los talleres temáticos.

En cuanto a las garantías de solidez y transparencia del proceso, cabe destacar que el convenio suscripto en el año 2006 contempla en su cláusula tercera la convocatoria específica de organizaciones vinculadas a la problemática ambiental y de los recursos naturales y asimismo a organizaciones dedicadas a transparencia institucional, a fin de que las mismas realicen su monitoreo.

Por lo anterior, es que en el mes de septiembre de 2007 se suscribió también un convenio con dos organizaciones expertas en el monitoreo de transparencia³¹, al cual adhirió una tercera³², y del que formaron parte asimismo la Legislatura, el Ministerio de Medio Ambiente y FARN.

Algunos párrafos especiales merece el Registro de Actores³³, precisamente porque el tema que nos convoca es la elaboración participada de normas. Desde su apertura y hasta la actualidad ha funcionado en la sede

³⁰ El art. 81 de la Constitución porteña dispone que con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros la Legislatura aprueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación. Luego, establece la obligatoriedad del procedimiento de doble lectura para la sanción de dichas materias y los requisitos con los que éste debe contar, disponiendo que ningún órgano de gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera, éstas serán nulas (arts. 89 y 90, respectivamente). De lo anterior surge que la aprobación y modificación del Código Ambiental requiere cumplir con el procedimiento de doble lectura, cuyos pasos también han sido fijados por la Constitución:

Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados,

Aprobación inicial por la Legislatura,

3. Publicación y convocatoria a audiencia pública, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones,

4. Consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura.

³¹ Este convenio se encuentra disponible en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/convenio_transparencia.pdf

³² El instrumento que da cuenta de la adhesión se encuentra disponible en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/adhesion_adc.pdf

³³ Para mayor información, ver en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/registro_actores.html

de FARN, principalmente por una cuestión de transparencia y eficacia. Al llevar el registro la organización en la cual se centraliza la coordinación de la investigación técnica y jurídica que apoya el proceso, cuando las personas y organizaciones solicitan su registración indicando temáticas de interés y aportando documentación e información sustantiva para el proceso, tanto la solicitud de inscripción como la confirmación de la misma y la inmediata clasificación de la información recibida, son canalizadas mediante un procedimiento ágil, dinámico y transparente, que normalmente se completa en el término de 24 horas. Así las cosas, desde la apertura del Registro de Actores no se recibieron quejas formales sobre este procedimiento.

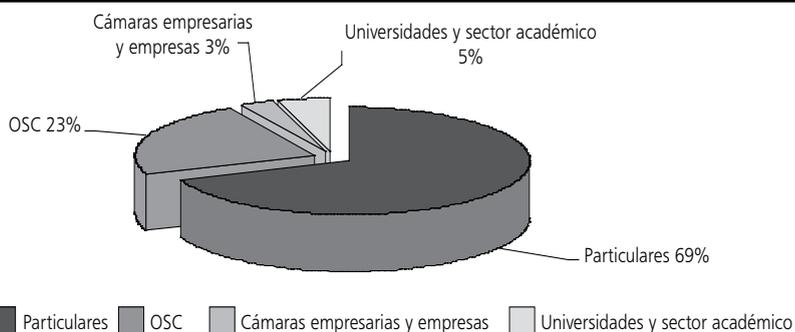
Es esencial destacar que este registro está abierto a la comunidad en el sentido más amplio y plural que ha sido posible instrumentar. Ningún requisito es exigido a las personas u organizaciones que solicitan la inscripción, más que completar una planilla que tiende a lograr un contacto directo con la persona registrada así como a identificar –con fines organizativos– las temáticas que son de su interés debatir. La inscripción no es requisito para la participación en el proceso de elaboración participada ni en los talleres temáticos, de tal suerte que cualquier persona o entidad no registrada puede hacer llegar a la Fundación sus comentarios, aportes o pareceres y manifestarlos asimismo en los talleres³⁴.

Pese a que la Fundación ha carecido de la posibilidad de anunciar su apertura y funcionamiento a través de medios masivos de comunicación por una cuestión de costos, el Registro de Actores cuenta con más de 300 personas y organizaciones registradas³⁵.

A continuación puede apreciarse su actual composición, de acuerdo al sector representado:

³⁴ Para mayor información sobre el Registro de Actores ver en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/registro_actores.html

³⁵ Es posible consultar el listado de actores inscriptos en http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/inscriptos_%20registro_actores.html



Fuente: Elaboración en base a los datos recolectados por FARN – Desarrollo de Leandro Pérez Szablyko. 2007/2008³⁶

Asimismo, resulta sumamente interesante poner de relieve cómo se componen los intereses de los actores registrados en orden a las temáticas de debate propuestas, que son a su vez los ejes estructurales del futuro Código Ambiental.

EIA:	5%	Servicios ambientales:	3%
Residuos domiciliarios:	4%	Contaminación visual y lumínica:	3%
Educación ambiental:	4%	Acceso a la Justicia:	3%
Aguas:	4%	Sustancias peligrosas:	3%
Participación ciudadana:	4%	Residuos patogénicos:	3%
Ordenamiento ambiental territorial:	4%	Monitoreo:	3%
Aire:	4%	Patrimonio cultural:	3%
Información ambiental y Acceso a la información:	4%	Áreas protegidas:	3%
Indicadores:	4%	Conservación y biodiversidad:	3%
Flora - Arbolado - Espacios verdes:	4%	Campos electromagnéticos:	2%
Energía:	3%	Presupuesto ambiental:	2%
Residuos peligrosos:	3%	Paisaje:	2%
Suelos:	3%	Fauna:	2%
Inspecciones, infracciones y sanciones:	3%	Incentivos:	2%
Emergencias ambientales:	3%	Tasa ambiental:	2%
Contaminación acústica:	3%	Especies invasoras - Control de plagas:	1%
		Otros:	1%

Fuente: Elaboración en base a los datos recolectados por FARN – Desarrollo de Leandro Pérez Szablyko. 2007/2008³⁷

³⁶ Leandro Pérez Szablyko es abogado, voluntario de FARN y ex alumno de la Clínica Jurídica de la Fundación.

³⁷ Ídem anterior.

De una simple lectura es posible advertir la importancia asignada por los actores registrados a los diversos temas, así como la variedad de temas elegidos. Más allá de que la interpretación de estas estadísticas podría dar pie a una amplia investigación sociológica vinculada al “*malestar urbano*” por causas ambientales, diremos simplemente que a todas luces la cuestión ambiental es prioritaria, involucra a diversos sectores y actores, y las decisiones que se tomen por fuera de un circuito transparente y adecuado de intercambio, tienen enormes posibilidades de fracasar.

V. Los pasos a seguir

La actual carencia de fondos para llevar adelante el Proceso de Elaboración Participada del Anteproyecto de Código Ambiental ha planteado un gran desafío no sólo para FARN y el equipo de consultores del proceso sino también para la ciudadanía. Ello así, por cuanto tomada la decisión institucional de avanzar con la realización de los talleres participativos temáticos de modo voluntario, numerosas y diversas adhesiones y apoyo se formularon espontáneamente, no sólo para trabajar en la organización de los encuentros sino también para facilitar recursos para su mejor desarrollo.

Es que la genuina construcción de un desarrollo sustentable requiere un debate profundo, multisectorial y multidisciplinario, y ello, afortunadamente, ha sido ya comprendido por muchos.

Voto para que en la próxima edición del Informe Ambiental Anual de FARN podamos comentar sobre un cierre positivo del proceso participativo y los pasos positivos dados por la Ciudad de Buenos Aires hacia la genuina construcción de ciudadanía y la sustentabilidad.



Una política de Estado para el Riachuelo

Por Andrés M. Nápoli

Director Área Riachuelo de FARN

Resumen ejecutivo

La Cuenca Matanza - Riachuelo constituye el sistema hídrico de mayor relevancia regional en el Área Metropolitana de Buenos Aires debido a su intensa imbricación a la trama construida. La falta de políticas públicas y de control por parte de los gobiernos con jurisdicción en el área, así como la ausencia de gestiones ambientalmente responsables en los procesos productivos de las industrias que se asientan en la cuenca tienen como correlato el deterioro de la misma, el cual se ha ido agravando a lo largo de la años hasta convertirse en un auténtico símbolo de la contaminación en la República Argentina.

La degradación de sus recursos naturales afecta tanto al curso de agua, como a su lecho, el aire y las napas subterráneas, incidiendo en forma directa en la salud de millones de habitantes (muchos de los cuales viven en un estado de precariedad alarmante, con una alta vulnerabilidad y necesidades básicas insatisfechas, sin contar con servicios básicos como el acceso a agua potable y el saneamiento cloacal) y repercutiendo en el potencial productivo de la zona.

No obstante la importancia de la cuenca, su problemática ha estado sistemáticamente fuera de la agenda pública. Dicha situación recién pudo comenzar a revertirse a partir de una demanda judicial interpuesta por vecinos de la zona y receptada en forma originaria por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En la misma, luego de un complejo proceso que

requirió de la más responsable y activa labor del máximo tribunal, y en el cual se dio amplia participación a los distintos sectores involucrados y difusión a la ciudadanía en general, se alcanzó un fallo histórico que estableció tanto las responsabilidades que competen en la prevención y recomposición del bien colectivo dañado, como también un programa de acciones de cumplimiento obligatorio tendientes a tal fin, innovando, asimismo, en un amplio sistema de control en la ejecución de la sentencia.

La Cuenca Matanza - Riachuelo se encuentra actualmente ante una oportunidad histórica, tal vez la última que tenga, de revertir su lastimoso estado, mejorando así la calidad de vida de millones de habitantes y asentando, por su importante significación, un modelo en lo que respecta al actuar de los sectores público y privado, de información pública y participación ciudadana, que se proyectará hacia otros casos en toda la república en aras de afianzar un nuevo paradigma de desarrollo sustentable.

I. Introducción

El artículo¹ que aquí presentamos aborda el tratamiento de la Cuenca Matanza - Riachuelo (CMR), uno de los problemas de mayor relevancia socio - ambiental de la Argentina, y que ha merecido el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en un fallo que no hemos dudado en calificar de histórico².

Los contenidos del presente informe han sido elaborados con el objeto de servir de base para el conocimiento y el seguimiento de la gestión relacionada con el Plan de Saneamiento y Recomposición del Daño Ambiental de la CMR. En este sentido, se realiza una evaluación del estado de situación actual de la cuenca, como así también de aquellos aspectos que se relacionan más directamente con los mandatos y las obligaciones impuestas en la sentencia de la Causa Mendoza y la gestión del Estado en la materia.

¹ El autor agradece la colaboración prestada por Javier García Espil y Federico Sangalli en la elaboración y revisión de este artículo.

² María Eugenia Di Paola y Andrés Nápoli.
Ver: http://www.farn.org.ar/prensa/salidas/fallo_riachuelo080708.html

No nos proponemos con ello hacer un análisis del fallo de la CSJN, sobre el cual ya nos hemos pronunciado³, sino brindar información y observar cómo se viene desarrollando la ejecución de la sentencia ordenada por el máximo tribunal en la materia, la cual se ha transformado en la actualidad en el elemento clave de la gestión de la cuenca.

II. La problemática del Riachuelo

Nadie duda en afirmar que la CMR contiene el curso de agua más contaminado de la Argentina que ha sido calificado como uno de los treinta sitios más contaminados del mundo⁴.

La grave crisis ambiental de la cuenca no se reduce simplemente a la polución del curso de agua, sino que implica la degradación en el más amplio sentido del término, incorporando en él tanto los componentes del medio biofísico como del socioeconómico⁵. Ello impacta de manera directa en más de dos millones de personas que habitan en sus proximidades, quienes además conforman núcleos poblacionales de muy bajos ingresos y que poseen elevados índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), lo que evidencia la dimensión social que la problemática presenta.

El deterioro ambiental que presenta la CMR representa una realidad propia del Siglo XIX, con la cual los argentinos, y los habitantes del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en particular, nos hemos acostumbrado a convivir.

La contaminación del agua, la ausencia de obras de infraestructura básica, el desarrollo urbano e industrial no planificado, la ausencia absoluta de control por parte del Estado, la conducta irresponsable de la mayor

³ Andrés Nápoli y José Alberto Esain, "Riachuelo: "Habemus Sentencia". Dossier Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental n° 16. Octubre – Diciembre 2008. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2008.

⁴ Ver <http://www.blacksmithinstitute.org/wwpp2007/finalReport2007.pdf>

⁵ Evaluación Ambiental del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza - Riachuelo, realizado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Capítulo 5. Línea de Base y Diagnóstico Ambiental de la Cuenca Matanza – Riachuelo, pág. 8.

parte de sector privado y la apatía generalizada de la población, son algunos de los problemas que contribuyen a determinar el estado actual de la Cuenca.

El Matanza - Riachuelo es el sistema hídrico de mayor relevancia regional en el Área Metropolitana de Buenos Aires, por su intensa imbricación a la trama construida. Es un río típico de llanura que ocupa una superficie de 2.240 km², con una longitud media de 75 kms y en su recorrido, antes de desembocar en el Río de la Plata, atraviesa una de las regiones más densamente pobladas de nuestro continente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 Municipios del conurbano bonaerense⁶.

La cuenca está formada por 232 afluentes que descargan sus aguas en el Río Matanza, pero los que dan origen al sistema son los arroyos Rodríguez o de los Pozos, Morales y Cañuelas.

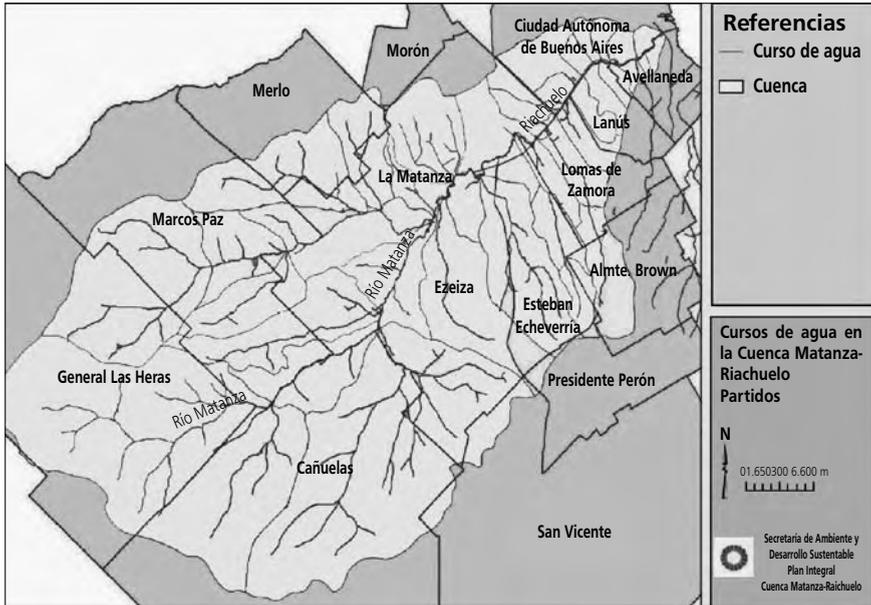
El caudal medio de agua de la CMR es considerablemente bajo⁷. Según los datos aportados por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), el caudal medio mínimo alcanza a 2,89 m³/seg., en tanto en la desembocadura del Riachuelo al Río de la Plata el mismo crece hasta alcanzar los 8 m³/seg⁸. A ello se debe adicionar el conjunto de buques hundidos y otros elementos tales como basamentos, pilares de viejos puentes, pontones y muelles derruidos que obstaculizan el escurrimiento de las aguas y dificultan el perfil hidráulico del curso, contribuyendo a agravar la contaminación del río.

⁶ Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

⁷ El Río Paraná cuenta con un caudal medio de entre 11.500 m³/s. y 15.000 m³/s. a la altura de la ciudad de Rosario (Pcia. De Santa Fe), al desembocar en el Río de la Plata su caudal asciende a 17.000 m³/s., comparable a la de ríos como el Mississippi (18.000 m³/s.) y el Ganges (16.000 m³/s.).

⁸ Su régimen hidráulico en su nivel bajo, está afectado por las mareas del Río de la Plata que lo alteran, ya que se producen dos mareas astronómicas por día que elevan las aguas del mismo, lo que provoca la inversión de la corriente de las aguas en el Riachuelo. Otro fenómeno que altera la capacidad del Riachuelo corresponde a las llamadas sudestadas, es decir mareas de origen meteorológico provocadas por vientos del sector sudeste. Las alturas del Río de la Plata provocadas por las sudestadas superan las que producen las mareas astronómicas, y la inversión del sentido del movimiento de las aguas en el Riachuelo en esos casos también tiene mayor duración y genera mayor sobreelevación de las aguas. (ACUMAR. Estudio citado).

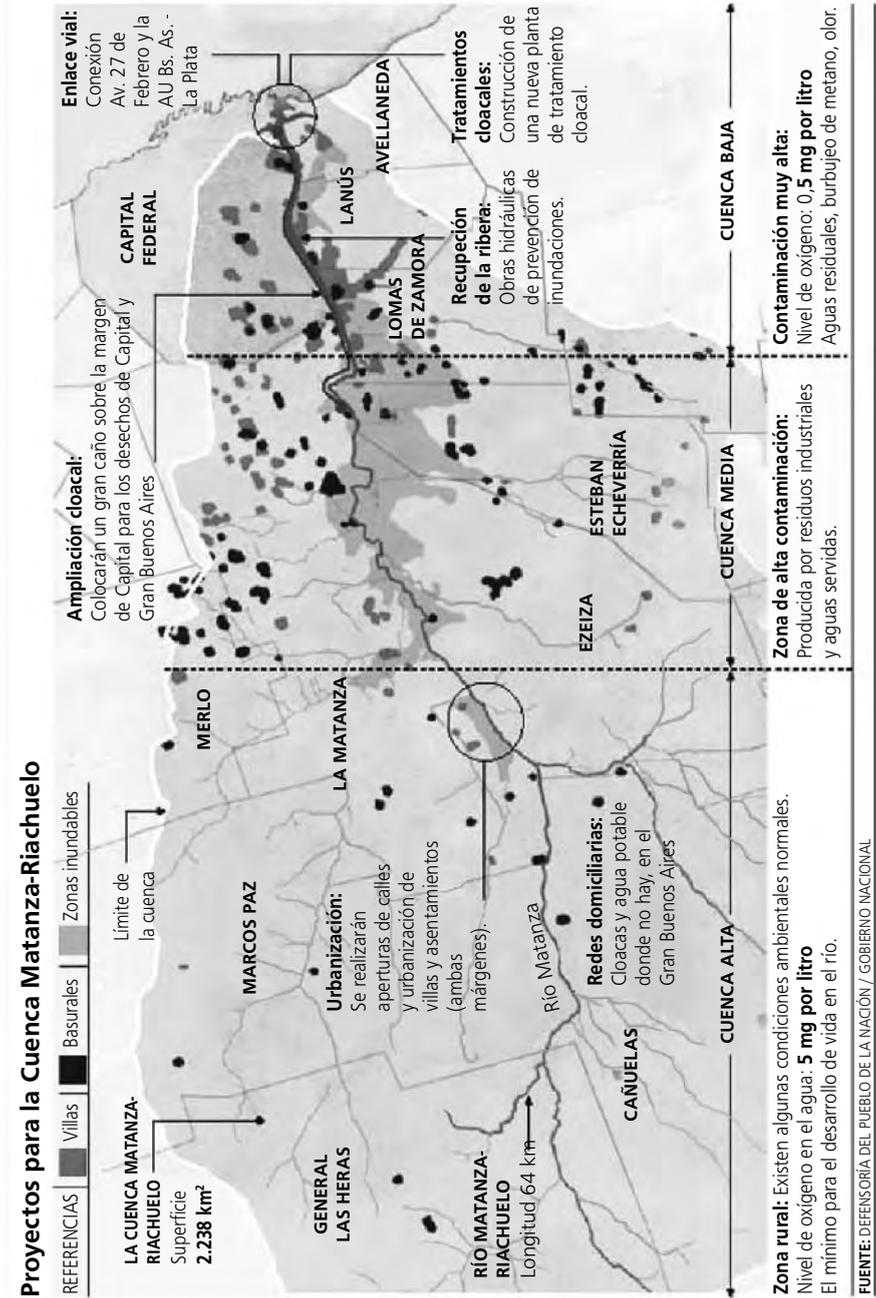
Mapa 1. Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo



Fuente: Componente Cuerpo de Agua, ACUMAR, SAyDS, 2007

Desde el punto de vista de su comportamiento hídrico, la cuenca en su totalidad puede ser subdividida en tres partes: Cuenca Alta (donde todavía se mantienen algunas condiciones ambientales satisfactorias), Cuenca Media (de características periurbana o urbana con fuertes vías de expansión) y la Cuenca Baja (que es una zona altamente urbanizada e industrial).

Gráfico 1 - Proyectos para la cuenca Matanza Riachuelo



Fuente: *Diario Clarín*

a. Las principales fuentes de contaminación

La cuenca presenta un alto grado de contaminación y deterioro del medio natural, especialmente del agua, que se encuentra en directa relación con la cercanía de los centros industriales y/o sitios de descargas de efluentes cloacales⁹, superándose la capacidad diluyente y autodepuradora del curso.

Las áreas ambientales críticas se concentran en la zona portuaria y las industrializadas situadas desde su desembocadura hasta aproximadamente Villa Diamante y Fiorito, y aquellas ocupadas por villas de emergencia o



asentamientos poblacionales precarios, como por ejemplo en el entorno de los arroyos del Rey y Unamuno¹⁰.

Los recursos hídricos subterráneos relacionados con la cuenca también se encuentran afectados por esta problemática. En las zonas periféricas la contaminación suele estar relacionada con el agua de los pozos negros domiciliarios, que alcanzan la napa freática, y en las zonas urbanizadas el impacto se debe al volcamiento de residuos industriales.

⁹ Los tributarios y el cauce principal del Matanza Riachuelo cuentan con un menor nivel de contaminación en la Cuenca Alta, mientras que el mismo crece fuertemente en la Cuenca Media, para luego presentar una elevada tasa de contaminación en la Cuenca Baja y zona portuaria, donde es frecuente la aparición de líquidos cloacales crudos, burbujeo de metano, desprendimiento de olores, etc.

¹⁰ Estudios y Propuestas para la Planificación del Ordenamiento del Uso del Suelo (AYDET S.A) Febrero de 2007.

El estado de contaminación de las aguas superficiales y de los sedimentos, hace que actualmente no sean aptas para ningún uso, salvo en la parte más alta de la cuenca, donde los arroyos aún no se ven tan afectados por la urbanización o la descarga de efluentes de industrias. De hecho, el Matanza-Riachuelo se encuentra actualmente en condiciones anóxicas desde el Arroyo Chacón al Matanza y hasta la desembocadura del Riachuelo al Río de la Plata¹¹.

Las principales fuentes de contaminación están constituidas por:

- ▶ El vertido de efluentes industriales. La mayor parte de los cuales carece de tratamiento adecuado, la ausencia de tecnologías limpias y buenas prácticas en los procesos productivos.
- ▶ El vertido de líquidos cloacales sin tratamiento previo, o con alcance insuficiente, así como la descarga de barros y de desagües cloacales clandestinos conectados a pluviales y cursos superficiales, sin depuración previa. Asimismo, las fuentes cloacales difusas de origen domiciliario que no cuentan con red de cloacas y utilizan cámaras sépticas o pozos de infiltración.
- ▶ Los basurales a cielo abierto y la disposición de residuos no controlados sanitariamente.
- ▶ El Polo Petroquímico de Dock Sud.

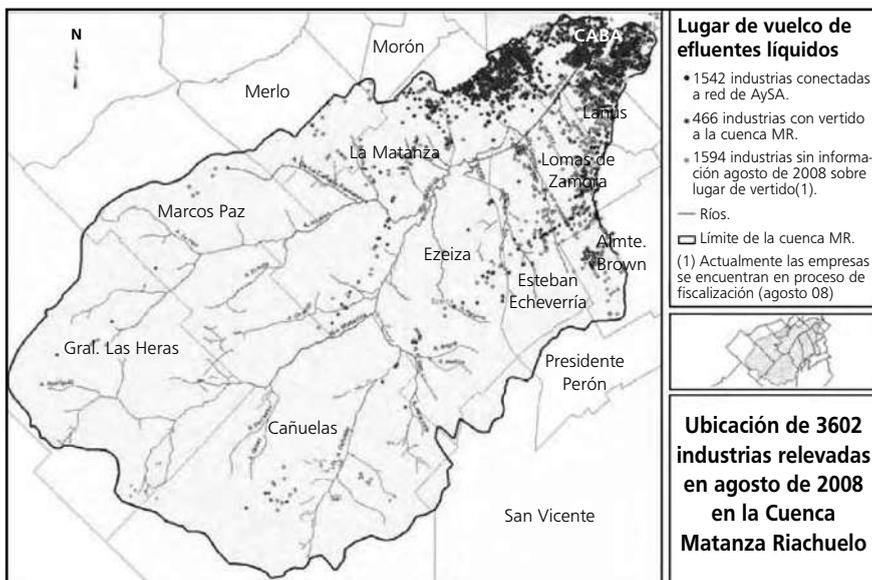
a.1. Industrias:

El establecimiento de industrias en los márgenes de la cuenca se encuentra en directa relación con la posibilidad que estas tienen para disponer en ella de sus efluentes líquidos.

Si bien el sector industrial se encuentra fuertemente concentrado en la parte baja de la cuenca, donde se ubica el Polo Petroquímico de Dock Sud, existen industrias radicadas a lo largo de todo el Riachuelo, incluyendo a sus tributarios.

La mayor parte de los informes producidos por la ACUMAR concluyen que las industrias de la cuenca se caracterizan por un estancamiento

¹¹ Plan Integral Cuenca Matanza Riachuelo, Componente Calidad de Agua (ACUMAR), disponible en www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/html

Mapa 2. Ubicación de las industrias de la CMR

tecnológico y una gestión ambiental sumamente deficiente¹². El vertido de las aguas residuales de las industrias es un factor crítico en la contaminación de la cuenca, donde compatibilizados en las fuentes, se estima que contribuyen con un 70% de la carga orgánica y prácticamente toda la carga tóxica existente en la CMR¹³.

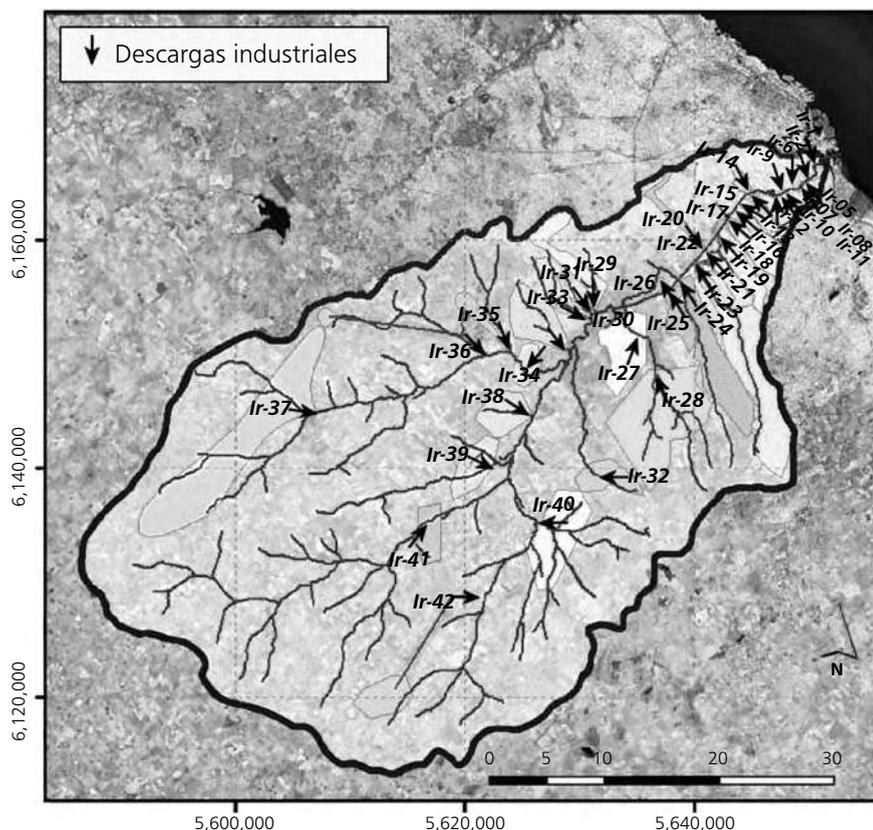
De acuerdo con la última información disponible existen unos 4100 establecimientos industriales y especiales que se encuentran registrados y realizan vertidos a la CMR¹⁴.

Las jurisdicciones que mayor cantidad de industrias presentan son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Matanza y Lanús. Según los datos también producidos por ACUMAR, las actividades que mayor impacto producen en la CMR corresponden a curtiembres (situadas mayoritariamente en Lanús), frigoríficos, carnes y derivados (ubicados principalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en La Matanza), como así

¹² Evaluación Ambiental. Op. cit. Cap. 5, pág. 50.

¹³ Evaluación Ambiental. Op. cit. Cap. 5, pág. 52.

¹⁴ Informe presentado por la ACUMAR ante el Juzgado Federal de Quilmes, fecha 29.12.2008, Anexo V.

Mapa 3. Ubicación principales descargas industriales – Cuenca MR

Fuente: Modelación Matemática de la Cuenca Matanza Riachuelo para el Estudio de Alternativas de Saneamiento – Informe Integrador – Junio de 2008.

también la industria química y petroquímica (situada en el Polo Petroquímico de Dock Sud). Asimismo, las galvanoplastías, las industrias avícolas y de alimentos y bebidas producen también considerables impactos ambientales.

Muchas de estas industrias utilizan para sus procesos de producción metales pesados tales como arsénico, cromo, mercurio, plomo y zinc, todos encontrados en el agua del Riachuelo por encima de los niveles permitidos por la normativa pertinente¹⁵.

¹⁵ Ley de Residuos Peligrosos n° 24.051, Anexo II Tabla 2 del Decreto N° 831/93.

La situación de los distintos establecimientos mencionados se hace insostenible sin un debido ordenamiento territorial y la posterior reconversión industrial, que garantice un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de la zona y, especialmente, un cambio sobre el recurso hídrico, hoy altamente afectado.

a.2.) Vertidos de origen cloacal:

El 55% de la población asentada en la CMR carece de servicios cloacales¹⁶. La ausencia de tales recursos hace que la población deba proveerse del servicio por sus propios medios, y/o a través de pozos negros o mediante vertidos directos y sin tratamiento a los múltiples cursos de agua que descargan finalmente en las aguas del Matanza - Riachuelo, sumando de esa manera carga orgánica a la escasa capacidad autodepuradora del río.

Cuadro 1. Ausencia de cobertura de infraestructura de agua y saneamiento.

División política	Total de hogares	Sin agua corriente (%)	Sin conexión cloacal (%)
Alte. Brown	133.779	53	83,1
Avellaneda	100.834	1,2	41,5
Cañuelas	11.471	66,9	69
Esteban Echeverría	62.931	63,3	86,5
Ezeiza	29.569	89,4	88,8
Gral. Las Heras	3.743	49,9	88,4
La Matanza	333.882	43	53,2
Lanús	135.436	1,2	71,4
Lomas de Zamora	164.405	6,2	73,2
Marcos Paz	10.755	20,4	77,1
Merlo	119.620	56,7	81,1
Pte. Perón	14.503	42,5	99,4
San Vicente	11.813	60,1	59,8

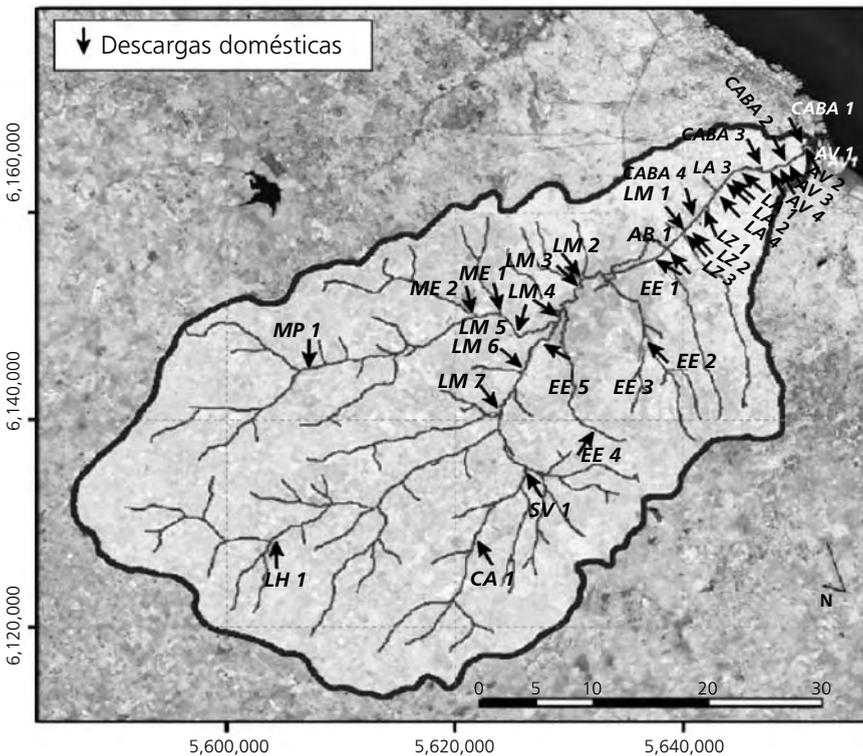
Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

¹⁶ Plan de Saneamiento Integral presentado ante la CSJN en autos "Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)" (M.1569. XL.).

A ello se suman los problemas sanitarios que produce la ausencia de acceso a agua potable que afecta a más del 35% de la población de la CMR, porcentaje que crece sensiblemente en los sectores de menores recursos, quienes deben procurarse la misma a través de la red pública, o por vía de camiones cisternas o perforaciones, muchas de las cuales producen filtraciones y mezclas con las descargas de desechos cloacales, que afecta al deteriorado manto freático y produce consecuencias negativas sobre la salud de la población.

Por otra parte, el tratamiento secundario –con vertido del efluente tratado en la CMR– que realizan las prestadoras de los servicios cloacales resulta insuficiente, máxime cuando el mismo no toma en consideración las particularidades que presenta el curso de agua en relación al volumen de carga orgánica capaz de diluir.

Mapa 4. Descargas cloacales – Cuenca MR



Fuente: Fuente: Modelación Matemática de la Cuenca Matanza Riachuelo para el Estudio de Alternativas de Saneamiento – Informe Integrador – Junio de 2008.

En este sentido, una vez conocidos los resultados de la campaña de muestreo del agua superficial y subterránea de la CMR¹⁷; el Defensor del Pueblo de la Nación Eduardo Mondino interpuso una denuncia penal donde solicitó al Juzgado Federal de Quilmes, a cargo de la ejecución de la sentencia de la Causa Mendoza, que investigue si la empresa AySA, prestataria del servicio de provisión de agua y cloaca en gran parte de la CMR, incurrió en los delitos penales previsto por la Ley n° 24.051, atento a que los efluentes volcados al Riachuelo por la Planta Depuradora Sudoeste perteneciente a la citada empresa, superan ampliamente los niveles guía para la protección de la vida acuática establecidos por la ley de Residuos Peligrosos¹⁸.

En conclusión, el vertido de líquidos cloacales insuficientemente tratados, la descarga de barros y de desagües cloacales clandestinos conectados a pluviales y cursos de agua superficiales sin depuración previa, así como las descargas cloacales difusas de viviendas que no cuentan con red de cloacas y utilizan cámaras sépticas o pozos de infiltración, conforman otra de las fuentes de contaminación de la CMR.

a.3. Basurales a cielo abierto:

La tercera fuente de contaminación que impacta en la CMR lo constituyen los basurales a cielo abierto.

Según datos proporcionados por la ACUMAR, existen en el área de la cuenca 105 basurales de este tipo, los que ocupan más de 400 hectáreas y albergan unas 331.000 toneladas de residuos dispersos, que se utilizan para el vertido ilegal de residuos domiciliarios y provenientes de la construcción y la industria, encontrándose en muchos de ellos residuos peligrosos y patogénicos.

Los municipios cuentan con una gran parte de la responsabilidad en cuanto a la proliferación de este tipo de basurales, habida cuenta que

¹⁷ El mismo fue realizado por el Instituto Nacional del Agua (INA), el Servicio de Hidrografía Naval y el Instituto de Limnología de la Universidad Nacional de La Plata

¹⁸ Anexo II Tabla 2 del Decreto N° 831/93, reglamentario de la Ley N° 24.051.- Estudios de calidad del agua superficial de la CMR, presentados por ACUMAR ante el Juzgado Federal de Quilmes.- Ver <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/rio01-sp.htm>

muchos de ellos son operados y gestionados por las propias administraciones locales¹⁹.

Los mismos no solo representan una grave amenaza para la salud humana (suelen propagarse casos de miasis, hantavirus, leptospirosis, pestes, etc.), sino que también inciden fuertemente en la contaminación de los suelos, las aguas superficiales y subterráneas, y de la atmósfera (caracterizándose por emanaciones gaseosas y olores nauseabundos)²⁰.

Las zonas identificadas como las más afectadas son los municipios de Almirante Brown, La Matanza, Esteban Echeverría, y las Villas 19, 20 y 21 en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²¹.

Por otra parte, en área de la cuenca existe un solo relleno sanitario, "González Catan", ubicado en el municipio de La Matanza y que es operado por el CEAMSE, en el cual se deberían realizar la disposición final de todos los residuos urbanos de la cuenca (a excepción de los de los municipios de Marcos Paz, Gral. Las Heras, San Vicente y Cañuelas, que cuentan con sus propios sistemas de disposición final de residuos).

Asimismo existe un único establecimiento de tratamiento (incineración) de residuos peligrosos, y no existe ningún relleno especial, ni planta de tratamiento que permita gestionar adecuadamente los residuos sólidos industriales²², por lo que parte de este tipo de residuos terminan disponiéndose en basurales clandestinos.

a.4. Polo Petroquímico de Dock Sud

El Polo Petroquímico de Dock Sud es una de las zonas del AMBA y de la CMR en especial, que presenta uno de los mayores grados de complejidad desde el punto de vista económico y socio-ambiental.

¹⁹ Según el Informe del Defensor del Pueblo, los mismos pueden clasificarse en: a) Basurales de gestión inmediata: son los que pueden eliminarse rápidamente con el solo uso de maquinaria para movimiento de suelos y transporte de los residuos, quedando la zona apta para urbanizaciones ulteriores. b) Basurales de gestión mediata: son aquellos que han sido generados a lo largo de muchos años y que requieren estudios especializados para su erradicación.

²⁰ Informe Especial sobre la CMR. Defensor del Pueblo. Op. cit.

²¹ Informe Especial sobre la CMR. Defensor del Pueblo. Op. cit.

²² SAyDS - ACUMAR. Evaluación Ambiental. Op. cit., pág. 11.

Allí se encuentran instaladas un conjunto de 43 industrias, incluyendo petroleras y plantas de acopio de productos químicos, cuya actividad genera el 5% del PBI de la Provincia de Buenos Aires.²³

La convivencia de las mismas con la población radicada en Villa Inflamable²⁴ genera un importante riesgo ambiental con potenciales consecuencias para la salud y seguridad de los vecinos de la zona.

El polo se divide en dos zonas diferenciadas por su actividad: el puerto y el área industrial. En esta última las empresas con instalaciones y operaciones de refinería de petróleo, almacenamiento y distribución de hidrocarburos representan una capacidad de almacenamiento de alrededor de 1.500.000 m³. Asimismo, se almacenan diversos productos químicos entre los cuales predominan los de tipo combustible (con contaminación atmosférica potencial o efectiva –sea de procesos o de transferencias–), de hidrocarburos volátiles, y de otros compuestos químicos.

Las actividades industriales y portuarias, han hecho que Dock Sud sea una de las áreas dentro del Gran Buenos Aires con mayores problemas de contaminación del aire. Las afectaciones en la salud de la población incluyen síntomas y enfermedades de tipo respiratorio, alergias, alteraciones en la piel, entre otros.

En el año 2002, un estudio efectuado por el Municipio de Avellaneda y el gobierno nacional, con el auspicio de la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA), detectó que en Villa Inflamable, dentro del Polo de Dock Sud, el 50% de los niños poseía elevados niveles de plomo en sangre.²⁵

b. La salud de la población

Desde el punto de vista sanitario la población asentada en la cuenca padece un alto grado de deterioro, asociado a la vulnerabilidad propia que deviene de las condiciones sociales existentes en el área.

²³ Foro Ciudadano de Participación por la justicia y los Derechos Humanos. Informe sobre Villa Inflamable, Dock Sud, provincia de Bs. As. Enero de 2008.

²⁴ La población allí radicada alcanzó en el año 2001 a más de 23.000 habitantes. V. Foro Ciudadano de Participación por la justicia y los Derechos Humanos. Op. cit.

²⁵ Ver <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y www.espaciorriachuelo.org.ar/Documentos

Pese a ello, se ha avanzado muy poco en relación a la atención de la población en situación de riesgo que, según datos aportados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) a la Corte Suprema de Justicia, alcanza a dos millones de personas²⁶.

No se han realizado estudios epidemiológicos sobre la población de la cuenca, tampoco existen datos estadísticos confiables, y los disponibles en algunos partidos o municipios no cuentan con criterios comunes, por lo tanto sus resultados son disímiles²⁷.

Por otra parte, tampoco existe información estadística y/o registro de la mayoría de las enfermedades y, aún aquellas de notificación obligatoria no suele informarse adecuadamente²⁸.

La información disponible da cuenta de que las patologías broncopulmonares, los broncoespasmos, el asma, las enfermedades de la piel, y los problemas intestinales son los trastornos que surgen con más frecuencia en la población de la CMR. También se registran enfermedades transmisibles por el agua y los alimentos, estas son las afecciones que se propagan con el agua que consume la población y aquella que se usa para preparar los alimentos, como salmonellosis, hepatitis giardiasis y cryptosporidiosis²⁹.

A ello debe adicionarse la complejidad de las interacciones entre los distintos factores de riesgos sanitarios. Entre estos debe incluirse no solo todas las variables ambientales relacionadas con la contaminación y su sinergia propia, sino las condiciones sociales asociadas con la pobreza: la desnutrición, el hacinamiento, el acceso limitado a vacunas y medicamentos y la exposición al frío, entre otros³⁰.

²⁶ Romina Picolotti. Exposición ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Audiencia Pública del 06/09/2006. Disponible en <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y www.espacioriachuelo.org.ar/Documentos.

²⁷ Ello ha sido corroborado además por el Cuerpo de Peritos de la UBA que analizó la viabilidad del Plan de Saneamiento presentado por la SAyDS en la causa "Mendoza", donde concluyó –entre otros aspectos– que la salud no es considerada como uno de los "ejes de trabajo" y que el Plan adolece de la información básica y necesaria para analizar la situación de salud y definir los objetivos de las intervenciones.

²⁸ Informe Especial sobre la CMR. Defensor del Pueblo. Op. cit. Capítulo IV. 1.

²⁹ Informe Especial sobre la CMR. Defensor del Pueblo. Op. cit. Pág. 79.

³⁰ Informe Especial sobre la CMR. Defensor del Pueblo. Op. cit. Pág. 74.



Por otra parte, la mayoría de la sociedad afectada habita en zonas carentes de infraestructura sanitaria, sin acceso a los servicios básicos de saneamiento, agua potable y cloacas, además de estar instalados en un importante porcentaje en viviendas sumamente precarias³¹.

El breve panorama descripto nos permite tomar nota de la complejidad de la problemática que presenta la CMR, en donde la contaminación adquiere una notable relevancia social, en tanto la situación de la cuenca impacta gravemente sobre la salud de más de 2 millones de personas, la mayor parte de los cuales son los sectores más vulnerables de la población.

III. El Riachuelo llega a la Corte

No obstante la gravedad que la cuestión encierra, la temática del Riachuelo ha estado sistemáticamente ausente de la agenda pública, a tal punto que nunca se pusieron en marcha políticas y planes tendientes a revertir

³¹ Al respecto se hace presente que la empresa Aguas Argentinas S.A. en febrero de 1997 suscribió el Plan de Saneamiento Integral (PSI), cuyo objetivo prioritario era prestar estos servicios en el área concesionada. De la inversión comprometida, al mes de marzo de 2003 la prestataria solo había ejecutado un 24% de las obras, esta situación obligó al Estado Nacional en el año 2006 a rescindir el contrato de concesión por incumplimiento contractual, debiendo hacerse cargo a través de una nueva empresa –hoy estatal– de obligaciones incumplidas por el plazo de 10 años.

o mejorar esta situación, y los que alguna vez fueron anunciados, como el famoso “Plan de los 1000 días” durante la gestión de la ex Secretaria de Medio Ambiente María Julia Alsogaray, fracasaron estrepitosamente.

No fue sino en respuesta a la intimación cursada por la CSJN, en el auto de fecha 20/06/2006, que las autoridades de las tres jurisdicciones con injerencia en la CMR (Estado Nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires) presentaron un Plan de Saneamiento Integral, dejando de lado las cuestiones que otrora lo había impedido³².

En julio de 2004 un grupo de vecinos de la CMR (“Villa Inflamable”), ubicada en Dock Sud, Partido de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires; y profesionales (médicos; psicólogos; odontólogos; enfermeros) del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de la ciudad de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, interpusieron la demanda que fue receptada por la CSJN en instancia originaria y cuyos aspectos salientes se resumen a continuación:

a. Síntesis de la causa ante la C.S.J.N.

“Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la Contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo” (Expediente M. 1569. XL).

PARTES

ACTORA

- 17 vecinos de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DEMANDADOS

- **Estado Nacional** (al producirse la situación denunciada sobre una vía navegable e interjurisdiccional, respecto de la cual tiene facultades de regulación y control, arts. 75 inc. 10 y 13 de la Constitución Nacional.)
- **Provincia de Buenos Aires** (por tener el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, arts. 121 y 124 de la CN.)
- **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (en su carácter de corribereña del Riachuelo, el que constituye, en el área de su jurisdicción, un bien de su dominio público.)

³² Nápoli y Esain, op cit. p.99.

• Empresas¹:

<ul style="list-style-type: none"> ■ Antivari. S.A.C.I. ■ Aguas Argentinas S.A. ■ AySA S.A. ■ CEAMSE ■ Central Dock Sud S.A. ■ Cervecería Bieckert S.A. ■ Cervecería y Maltería Quilmes S.A. ■ Coto C.I.C.S.A. ■ Covyc S.A. ■ Curtiduría A. Gaita S.R.L. ■ Curtiembre Ángel Giordano S.R.L. ■ Curtiembre Francisco Urciuoli SA ■ Daimler Chrysler Arg. S.A.C.I.F.I. ■ Danone Argentina S.A. ■ Dapsa S.A. ■ Dow Química Argentina S.A. ■ Fábrica Justo S.A.I.C. ■ Frigorífico Gral. Las Heras S.A. ■ Materia Hermanos S.A.C.I. ■ Luppi Hnos. Cia Ltda. Curtiduría ■ Meranol S.A.C.I. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Molinos Río de la Plata S.A. ■ ODFJELL Terminals TAGSA S.A. ■ Frigorífico Gral. Las Heras S.A. ■ Materia Hermanos S.A.C.I. ■ Luppi Hnos. Cia Ltda. Curtiduría ■ Meranol S.A.C.I. ■ Molinos Río de la Plata S.A. ■ ODFJELL Terminals TAGSA S.A. ■ Orvol S.A. ■ Shell C.A.P.S.A. ■ Solvay Indupa S.A.I.C. ■ Sulfargen S.A. ■ Tratamientos de Efluentes de Avellaneda S.A. (TEA) ■ Shell C.A.P.S.A. ■ Solvay Indupa S.A.I.C. ■ Sulfargen S.A. ■ Tratamientos de Efluentes de Avellaneda S.A. (TEA) ■ Tri-Eco S.A. ■ YPF S.A.
--	---

• 14 Municipios

<ul style="list-style-type: none"> ■ Almirante Brown ■ Avellaneda ■ Cañuelas ■ Esteban Echeverría ■ Ezeiza ■ Gral. Las Heras ■ La Matanza 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lanús ■ Lomas de Zamora ■ Marcos Paz ■ Merlo ■ Morón ■ Presidente Perón ■ San Vicente
--	---

TERCEROS ADMITIDOS

- Defensor del Pueblo de la Nación
 - Organizaciones No gubernamentales: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Asociación de Vecinos de La Boca (AVLB), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH) y Fundación Greenpeace Argentina.
 - Vecinos de Lomas de Zamora
-

OBJETO DE LA DEMANDA

Los actores demandan:

- Indemnización por daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la contaminación de la CMR (a fin de reparar la incapacidad sobreviniente, los gastos por tratamientos médicos, gastos por nueva radicación, daño moral, daño psíquico sufrido por madres, padres y sus hijos, el daño futuro comprensivo de los gastos que habrá que realizar para liberar a los niños de la contaminación que portan en su organismo, y la pérdida del valor locativo de los inmuebles que habitan).
- Cese de la contaminación y recomposición del Daño Ambiental Colectivo (art. 41 CN y 30 LGA).

Medidas Cautelares:

- a) la creación de un fondo público, que tenga por fin reparar el daño ocasionado a las víctimas, y que durante la sustanciación del proceso permita llevar adelante acciones que busquen modificar la situación denunciada.
 - b) el pedido al Poder Ejecutivo Nacional que reanude y continúe hasta su finalización el Plan de Gestión Ambiental de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo.
 - c) la implementación de medidas en orden a la inmediata atención de la salud de la población ribereña de la cuenca.
 - d) la anotación de litis en la Inspección General de Justicia, en el Registro Público de Comercio y en los Libros de Accionistas de cada una de las empresas codemandadas.
-

RESOLUCIONES PRINCIPALES EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA

20/06/2006	<p>Resolución inicial en la que determina el objeto de la causa y dicta las primeras medidas:</p> <p><i>“la presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que según se alega en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. En segundo lugar, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento.” (Considerando 18)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Declara la competencia originaria para entender en los aspectos vinculados con la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño ambiental colectivo (por tratarse de la contaminación de recursos interjurisdiccionales y ser partes el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires, arts. 7 LGA y 117 C.N) • Declara la incompetencia del Tribunal para conocer en su jurisdicción originaria con respecto a la reclamación que tenía por objeto el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales. • Hace uso de las facultades ordenatorias otorgadas por el art. 32 LGA requiriendo: <ul style="list-style-type: none"> ■ A las empresas: Información Pública referida a los procesos productivos que realizan, el tratamiento de los residuos generados en su actividad y la existencia –o inexistencia– de seguros contratados en los términos del art. 22 LGA.. ■ A los gobiernos, más el COFEMA: la presentación de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental, determinando los contenidos mínimos: <ul style="list-style-type: none"> ▲ Ordenamiento Ambiental del Territorio ▲ Control de las actividades antrópicas ▲ Estudios de Impacto Ambiental de las empresas demandadas ▲ Programa de Educación Ambiental ▲ Programa de Información Ambiental Pública ■ Inicia un sistema de Audiencias Públicas a fin de dar publicidad y participación pública al proceso. • Intima a la actora por información complementaria a sus pretensiones. • Difiere el tratamiento de las medidas cautelares.
------------	---

05/09/2006	Primera Audiencia Pública: Presentación del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PSICMR) y exposición de la actora.
12/09/2006	Continuación de la Primera Audiencia Pública: exposición de las empresas sobre la información requerida y de los terceros intervinientes en la causa.
20/02/2007	Segunda Audiencia Pública: Medidas adoptadas en relación al PSICMR. La Dra. Picolotti, en representación de los estados demandados, expuso los avances en la materia, de conformidad a lo requerido por el máximo tribunal en resolución del 6 de febrero de 2007.
23/02/2007	Haciendo uso nuevamente de las facultades instructorias y ordenatorias (art. 32 LGA) ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires a fin de que con la actuación de sus profesionales, con antecedentes y conocimientos necesarios y apropiados respecto de las diversas temáticas involucradas, procediesen a informar sobre la factibilidad del plan presentado en la causa por las autoridades estatales.
4 al 7/2007	Tercera Audiencia Pública: respecto a los contenidos del PSICMR y en relación a las observaciones realizadas por el Comité de Expertos de la UBA. Se solicita documentación complementaria.
22/08/2007	<p>La CSJN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corre traslado de la demanda, estableciendo reglas procesales². • Requiere a la ACUMAR y a los estados demandados información actualizada respecto de: <ul style="list-style-type: none"> ■ Estado del agua, aire y napas subterráneas. ■ Listado de industrias que realicen actividades contaminantes en la cuenca. ■ Documentos referidos a la actividad de ACUMAR. ■ Traslados poblacionales y de industrias. ■ Proyectos sobre el Polo Petroquímico. ■ Créditos verdes. ■ Basurales. ■ Limpieza de Márgenes de Ríos. ■ Red de agua potable. ■ Desagües pluviales. ■ Saneamiento cloacal. ■ Plan sanitario de emergencia.

28, 29 y 30/11/2007	Cuarta Audiencia Pública: Contestación de Demanda. 20 demandadas interponen excepción de Defecto Legal.
--------------------------------	--

SENTENCIA 8/07/2008

<p>La CSJN divide el objeto de la causa, en base a la necesidad de medidas urgentes utilizando un parámetro temporal, por lo que resuelve:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Continuar el trámite del proceso respecto a la atribución de responsabilidades patrimoniales relativas a la reparación del daño ambiental colectivo (Pasado) • Dictar sentencia definitiva respecto a la prevención y recomposición ambiental. (Futuro). 	
LA SENTENCIA	
<p>La misma consiste en un mandato de cumplimiento obligatorio, estableciendo los objetivos y contenidos de un programa de acciones a cumplir, dejando a discreción de la autoridad competente los medios para ello.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos: <ol style="list-style-type: none"> 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes 2) la recomposición del ambiente 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. • Establece como autoridad responsable del cumplimiento del mandato a la ACUMAR, sin perjuicio de mantener intacta la responsabilidad del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 	
CONTENIDOS DEL PROGRAMA	
INFORMACIÓN PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de un sistema de información pública digital vía internet, accesible para el público en general. ▪ Informe trimestral del estado del agua y las napas subterráneas, y de calidad del aire. ▪ Presentación respecto al avance y estimación de plazos en el Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios.

<p>CONTAMINACIÓN DE ORIGEN INDUSTRIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inspección de todas las empresas de la cuenca en 30 días. • Identificación de las que se considere contaminantes. • Intimación para la presentación de un plan de tratamiento de efluentes en un plazo de 30 días, el que debe ser evaluado durante otros 60 días por la ACUMAR. • Cesar los vertidos, emisiones y disposiciones de sustancias contaminantes en la cuenca en 180 días. • Posibilidad de la Autoridad de Cuenca de ordenar medidas de clausura y/o traslado de empresas, así como también de prorrogar los plazos en casos de imposibilidad económica para afrontar los costos de tratamiento o de situaciones sociales de gravedad. • Presentación de un Proyecto de Reconversión Industrial y relocalización de empresas del Polo Petroquímico Dock Sud. Sin plazo determinado.
<p>SANEAMIENTO DE BASURALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar medidas para que en 6 meses se impida el vuelco de residuos en basurales ilegales en el ámbito de la cuenca, erradicando los mismos en el plazo de un año y previniendo la formación de nuevos basurales a cielo abierto. • Ordenar medidas para la erradicación de asentamientos poblacionales en los basurales. • Concreción de un plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. • Limpieza de Márgenes del río. • Información sobre los planes de desratización de la cuenca y la transformación en área parqueada de la ribera.
<p>OBRAS DE INFRAESTRUCTURA</p>	<p>Ordena presentar información pública sobre los planes de obras, las que se encuentren en ejecución y con particular énfasis sobre las que debían terminarse en el año 2007 –especificándose en cada caso los plazos y presupuestos involucrados–, respecto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expansión de la red de agua potable • Desagües pluviales • Saneamiento cloacal

PLAN SANITARIO DE EMERGENCIA	<p>Realización de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un mapa socialdemográfico y encuestas de factores de riesgo, determinando la población vulnerable y los trastornos de salud existentes. • un diagnóstico que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua y un sistema de seguimiento de los casos detectados. • un Sistema de Registro y Base de Datos de las patologías detectadas. • medidas de vigilancia epidemiológicas. • Elaboración y ejecución en los 60 días subsiguientes a la realización de lo antedicho de Programas Sanitarios específicos.
CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA	
<p>A fin de asegurar la correcta ejecución de la misma la corte dispuso de la:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Delegación del proceso de ejecución en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, con competencia exclusiva en la ejecución de la sentencia y en la revisión judicial de las impugnaciones de la ACUMAR. Otorga facultades para ordenar la investigación de delitos derivados del incumplimiento de los mandatos y fijar el valor de las multas. Asimismo se establece que sus resoluciones serán consideradas como dictadas por el tribunal superior de la causa, permitiendo su impugnación –en caso de reunirse los requisitos de admisibilidad– directamente ante la Corte. ▪ Creación de un Cuerpo Colegiado integrado por los representantes de las organizaciones no gubernamentales que participaron como terceros en el proceso (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Asociación de Vecinos de La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y Greenpeace), y el Defensor del Pueblo de la Nación, quien tendrá a su cargo la coordinación del mismo. La misión del mismo será canalizar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del programa establecido en la sentencia. ▪ Control de la asignación de fondos y ejecución presupuestaria a cargo de la Auditoría General de la Nación. ▪ Aplicación de Multas diarias a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca en caso de incumplimiento de los plazos previstos. 	

IV. ¿Y...después de la Corte qué?

Existe suficiente consenso para afirmar que el juicio por el saneamiento del Riachuelo se ha convertido en un caso paradigmático, que en muy poco tiempo ha logrado lo que hasta hace dos años parecía imposible: que el Riachuelo tenga un lugar en la agenda pública nacional.

Ha sido la Corte en una pieza de enorme trascendencia jurídico-institucional, vestida con ropa de juez ambiental, la que ha marcado una nueva lógica para este tipo de litigios, y quien ha señalado además el camino a seguir para iniciar la compleja tarea de recomponer el daño ambiental existente en la CMR.³³

Así como en el punto precedente hemos intentado acercar al lector elementos informativos que puedan resultar de utilidad para conocer la problemática de la CMR, pretendemos de aquí en más introducir otros aspectos que permitan evaluar el grado de avance de la gestión del saneamiento, cuestión de la que depende toda la suerte que le pueda caber a este río.

Debemos recordar que la CSJN estableció –por primera vez– la existencia una obligación legal de recomponer el daño ambiental, imponiendo a las autoridades el deber de obtener resultados³⁴, que tiendan a satisfacer los objetivos fijados en la sentencia, para garantizar, de manera simultánea el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la recomposición del ambiente y la prevención de daños futuros.

Asimismo, reconoció la existencia de un derecho colectivo vulnerado, cuya atención inmediata no resulta discrecional de los poderes públicos, y cuya decisión no puede quedar librada a criterios de oportunidad y conveniencia de la propia administración, sino que requiere una intervención obligatoria por parte de las autoridades³⁵.

Si bien el máximo tribunal mediante la sentencia del 8/07/2008 estableció una serie de metas y plazos orientados a dar cumplimiento a los ob-

³³ Nápoli y Esaín. Op. cit. pg.100.

³⁴ Néstor Cafferatta. Sentencia Colectiva Ambiental en el Caso Riachuelo, disponible en http://www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/articulo_cafferatta_jul08.pdf

³⁵ Carolina Fairstein y Diego Morales. En busca de la soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza - Riachuelo. Derechos Humanos en Argentina, Informe 2009, CELS, Siglo XXI, Bs.AS. 2009, pág. 339.

jetivos referidos, señaló además los responsables de llevarlos a cabo, dejando librado a las autoridades el modo de alcanzarlos. Como lo explica Néstor Caferatta, la CSJN “después de dar por presupuesto lo evidente, respecto del ¿qué tenemos?, que conlleva un diagnóstico de la situación de extrema degradación ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, y a la luz de este cuadro patético decide sobre el ¿qué queremos?, es decir, fija los fines o metas que llevan necesariamente a la recomposición y prevención del bien jurídico tutelado ambiente; lo que no dice, para no incurrir en excesos jurisdiccionales, es el ¿cómo lo queremos?”³⁶.

En síntesis, fijó resultados concretos que el Estado debe alcanzar, junto con un estricto cronograma de cumplimiento. Asimismo estableció un sistema múltiple de contralor de de la sentencia para lo cual, y siguiendo la teoría esbozada por Ricardo Lorenzetti³⁷, construyó un micro sistema institucional que obra como una red de seguridad y garantías para el acatamiento de lo resuelto en la sentencia por el máximo tribunal de justicia de la nación³⁸.

Este sistema se vale de un reparto de competencias y atribuciones de control de cumplimiento de naturaleza “mixto”, a cargo de autoridades pertenecientes a la administración pública y del poder judicial federal, en concurrencia con la participación de organizaciones no gubernamentales³⁹.

El esquema de control ideado por el máximo tribunal parte de reconocer las dificultades que frecuentemente impiden el cumplimiento efectivo de las obligaciones ordenadas a los poderes públicos en las sentencias, y que terminan por convertir a los mandatos de los tribunales en meras expresiones de voluntad.

En otras palabras, el fallo de la CSJN ha establecido un sistema tutelado de gestión para el saneamiento y la recomposición de la CMR, con una múltiple interacción microinstitucional que deberá operarse entre un conjunto de actores sumamente diversos, entre los que se encuentran el Estado, el juez de ejecución, los órganos de contralor especialmente establecidos para el caso (Cuerpo Colegiado y Auditoría General de la

³⁶ Néstor Cafferatta. Op. cit.

³⁷ Ricardo Luis Lorenzetti, Teoría del Derecho Ambiental. Ed. La Ley Bs. As. 2008. Pg. 153

³⁸ Néstor Caferatta. Op.cit.

³⁹ Ricardo Lorenzetti. Op. cit. Pág. 153.

Nación) y a los que se le deberá adicionar la interacción de carácter institucional –interjurisdiccional– de los distintos niveles de gobierno integrados en la ACUMAR.

Nos proponemos de aquí en más aportar nuestra opinión sobre la marcha de la gestión del Matanza - Riachuelo, todo ello a la luz de lo ordenado por la CSJN en su fallo. Al seguimiento de este proceso dedicamos los siguientes puntos.

Por ello, en la ejecución de la sentencia se encuentra la clave de bóveda de todo el proceso ideado por la CSJN, que ha dado origen a una gestión tutelada cuyo objetivo central es lograr el saneamiento y la recomposición del daño ambiental existente en la CMR, y que como afirman Fairstein y Morales le confieren al mismo una dinámica y complejidad muy particular, cuyas virtudes e inconvenientes se irán evaluando sobre la marcha, y demandarán ajustes y reformulaciones constantes de parte de todos los actores involucrados⁴⁰.

a. Algunos apuntes sobre la marcha de la ejecución de la sentencia

La ejecución de la sentencia de los autos Mendoza se inició pocos días después de publicado el fallo de la CSJN, en el Juzgado Federal de Quilmes a cargo del Dr. Luis Armella⁴¹.

El día 23 de julio se celebró la primera audiencia a la que concurrieron los representantes de la ACUMAR y las jurisdicciones demandadas, funcionarios de organismos del Estado Nacional con incumbencia en el Plan de Saneamiento, y los órganos dispuestos por la Corte Suprema para controlar la ejecución de la sentencia.

Dicha audiencia sirvió para establecer algunos de los criterios que habrían de regir el proceso de ejecución, entre ellos:

- ▶ Se dispuso la conformación de una Secretaría especial en el ámbito del juzgado, que tendrá a su cargo la tramitación de las actuaciones.⁴²

⁴⁰ Fairstein - Morales. Op cit. Pág. 341.

⁴¹ La Corte destacó que uno de los motivos por los cuales confirió la competencia para entender en la ejecución de la sentencia al mencionado Juzgado Federal, se basó en la disponibilidad de recursos humanos y la relativa capacidad ociosa, habida cuenta su reciente creación. (Considerando n° 20).

⁴² El Secretario a cargo de la misma es el Dr. Pablo Wilk quien concentra todas la actuaciones que se relacionan con la ejecución de la Causa Mendoza.

- ▶ En base a las facultades otorgadas por el art. 32 de la Ley n° 25.675 y el Art. 36 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y, a efectos de preservar la bilateralidad del proceso, el Juez estableció que las partes del mismo serían la ACUMAR y el Defensor del Pueblo⁴³.
- ▶ Se ordenó a la ACUMAR informar al Juzgado sobre todas las sesiones que realice dicho cuerpo con tres días de anticipación, junto con el orden del día.
- ▶ Respecto de cada uno de los vencimientos señalados en el fallo de la CSJN, se estableció la obligación del ACUMAR de informar al Juzgado, el grado de avance de los mismos con 15 días de antelación al vencimiento.

El siguiente cuadro explica las obligaciones y los plazos más inmediatos fijados por el máximo tribunal en su sentencia y que deberán ser atendidos de manera prioritaria por la autoridad de cuenca.

OBLIGACIÓN	PLAZO
Realizar inspección a todas las empresas existentes en la Cuenca.	30 días hábiles (plazo vencido)
Presentar los resultados del monitoreo del estado del agua y las napas subterráneas, y de la calidad del aire de la cuenca.	Cada tres meses
Adoptar un sistema de información pública digital vía internet para el público en general, con datos completos y actualizados de los problemas relevados, las acciones a realizar, sus cronogramas y costos	30 días hábiles (plazo vencido)
Confección de un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo para determinar la población en situación de riesgo. Elaborar un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación de otras patologías no dependientes de aquellos factores y verificar la prevalencia y supervivencia de tales patologías y especifique medidas de vigilancia epidemiológica para la zona de emergencia.	90 días (plazo vencido)

⁴³ El Dr. Armella no considera como parte en la ejecución de la sentencia a las ONGs que integran el Cuerpo Colegiado, concentrando dicha actividad en la figura del Defensor del Pueblo de la Nación.

Adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles para verificar el cumplimiento de los resultados que la Corte manda alcanzar.	90 días hábiles (plazo vencido)
--	---------------------------------

Uno de los aspectos que más preocupó a las autoridades, desde el mismo momento en que se conoció el fallo de la CSJN, es el relativo a los plazos fijados en la sentencia, los que una y otra vez consideraron exigüos y de difícil cumplimiento. Ello fue hecho público por la ex Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, y Presidenta de la ACUMAR, Dra. Romina Picolotti durante la audiencia mencionada, quien solicitó expresamente ante el Juez de ejecución la necesidad de flexibilizar los plazos fijados por el máximo tribunal.

Sobre el particular, el juez de ejecución manifestó que los plazos dispuestos por la CSJN no pueden modificarse, y que la decisión de hacerlo deberá ser evaluada con la participación de todos los involucrados, en cada caso concreto.

Este es un aspecto de suma importancia, ya que los plazos establecidos por el máximo tribunal forman parte de un engranaje, donde cada uno de los mismos corresponde a una secuencia de acciones orientadas a lograr la recomposición del daño ambiental existente en la CMR. Volveremos sobre este punto más adelante, cuando analicemos la evolución de algunos de los mandatos específicos ordenados por el máximo tribunal.

A esta dinámica del proceso dada por los mandatos y plazos estipulados por el fallo, se suman las audiencias de partes que el juez ha decidido convocar para establecer plazos no fijados en la sentencia y conocer el avance de ciertas actividades. En tal sentido se realizaron audiencias para que las autoridades informaran sobre los avances de obra en materia de saneamiento cloacal y para que se diera cuenta del proyecto de relocalización de industrias del cuero⁴⁴.

⁴⁴ Fairstein - Morales. Op. cit. Pág. 344.

b. La actuación del Cuerpo Colegiado

En paralelo al inicio de las actuaciones judiciales, y tal como fuese ordenado por la CSJN, el Defensor del Pueblo y las ONGs admitidas como terceros en la Causa Mendoza⁴⁵, conformaron el Cuerpo Colegiado de Control del Plan de Saneamiento, e iniciaron su actuación luego de aprobar un reglamento interno de funcionamiento⁴⁶.

Dicho organismo cuenta con una finalidad muy específica que es la de fortalecer y promover la participación de la ciudadanía en el control del cumplimiento de la sentencia, mandato que se ejerce mediante dos funciones principales que cumple el Cuerpo:

- ▶ Promover acciones destinadas a expandir y generar conciencia ciudadana respecto de la grave problemática de la CMR.⁴⁷
- ▶ Representar el interés público en el marco del trámite de la ejecución de la sentencia, y controlar el cumplimiento de los objetivos, metas, obligaciones y plazos dispuesto por la Corte.

Durante el transcurso de los primeros meses de trabajo el Cuerpo Colegiado se abocó principalmente al análisis y evaluación de las presentaciones efectuadas por la ACUMAR ante el Juzgado de ejecución, emitiendo su opinión respecto de la pertinencia, calidad y suficiencia de las medidas planteadas⁴⁸.

En tal sentido, el Cuerpo Colegiado ha emitido opinión sobre la actividad desarrollada por la ACUMAR respecto de las inspecciones realizadas a las industrias, los estudios sobre la calidad de agua superficial y subterránea y de la calidad del aire, el sistema de información ambiental, la documentación presentada respecto a la adopción de un sistema internacional de

⁴⁵ Las ONGs son: Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH), Asociación Vecinos de La Boca, (AVLB) Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Greenpeace.

⁴⁶ Disponible en <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/r-reglamento.pdf>

⁴⁷ En este punto se inscriben las Jornadas organizadas por el Defensor del Pueblo de la Nación: "Nuestro Ambiente Vale", desarrolladas en la Ciudad de Buenos Aires los días 2 y 3 de Diciembre de 2008.

⁴⁸ Fairstein - Morales. Op.cit. Pág. 343.

medición de los objetivos, la realización de un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo sanitario⁴⁹.

Se exponen en el siguiente cuadro una síntesis de los temas y las opiniones expresadas por el Cuerpo ante el Juzgado Federal del Quilmes⁵⁰.

MANDATO DE LA SENTENCIA	OBSERVACIONES DEL CUERPO COLEGIADO
<p>Control de Industrias</p>	<p>Inspecciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ACUMAR no inspeccionó la totalidad de las industrias ni estableció un claro plan para hacerlo. • Los registros estatales incluyen 4103 industrias, sin embargo otras fuentes estiman que en la cuenca existen entre 12.000 y 15.000 establecimientos industriales. • A la fecha solo una parte de esas 4103 industrias registradas han sido inspeccionadas. <p>Reglamento de Agente Contaminante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Reglamento aprobado por ACUMAR, que determina las industrias que deberán ser incluidas dentro de la categoría de Agente contaminante, no es idóneo para alcanzar los objetivos de recomposición de ambiente exigidos por la Corte, en tanto carece de bases ambientales sólidas, no contempla el control de un importante grupo de metales pesados que hoy contaminan la cuenca y exige del control a la empresa AySA, a pesar de que es la mayor aportante de vertidos al río.
<p>Informes trimestrales sobre la calidad del agua superficial y subterráneas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ACUMAR no presentó en tiempo y forma los estudios requeridos, • ACUMAR no realizó hasta la fecha ninguna medición sobre la calidad del aire. Por este incumplimiento el Cuerpo Colegiado solicitó la aplicación de multas desde el 25 de septiembre de 2008.

⁴⁹ Ver: <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/riachuelo>

⁵⁰ Cuerpo Colegiado de Control del Plan de Saneamiento de la CMR. "A nueve meses del fallo de la Corte y en el día mundial del agua." 22/03/2009. Disponible en <http://www.farn.org.ar/prensa/gacetillas2009/riachuelo230309.html> y <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/riachuelo>

<p>Información Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se ha conformado un “sistema de información pública”. • La información pública de ACUMAR se reduce a la página web de cada jurisdicción, en forma separada 3.
<p>Sistema de medición que permita controlar los avances del Plan de Saneamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A la fecha ACUMAR no desarrolló el sistema destinado a medir los avances en el cumplimiento de lo exigido por la Corte. Este incumplimiento dificulta el control de las obligaciones por parte del Juez, de la sociedad y del propio Cuerpo.
<p>Basurales a cielo abierto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se implementaron los programas destinados a prevenir la formación de nuevos basurales. • ACUMAR presentó un relevamiento de basurales y un programa de trabajo que prevé acciones hasta el año 2015, que resulta contradictorio con el ordenado por la Corte. • ACUMAR tampoco ha realizado acciones para relocalizar a las personas que viven sobre basurales. Esta constituye una situación de emergencia, no atendida. Se pidió la aplicación de multas por incumplimiento. Pendiente de resolución judicial.
<p>Salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ACUMAR dio cumplimiento a los dos requerimientos puntuales establecidos en la sentencia de la Corte (elaboración de un mapa sociodemográfico y una encuesta de factores ambientales de riesgos) • El Cuerpo Colegiado evaluó que los mismos no son concluyentes para establecer la población en situación de riesgo por lo que solicitó su mejora. • El juez ordenó a ACUMAR considerar las observaciones. • Aun no se observan avances en lo que hace a la determinación de la población en riesgo y realización de un diagnóstico de enfermedades de la CMR.

Pese a la actividad mencionada, que tuvo como epicentro el control de cumplimiento de la sentencia, el Cuerpo Colegiado no pudo efectuar una actividad significativa en los aspectos vinculados a promover la participación y el involucramiento de los ciudadanos, y a establecer mecanismos para recibir

denuncias y sugerencias sobre las distintas problemáticas de la CMR, cuestión que se anota como parte de la tarea pendiente de concreción.

No obstante ello, no podemos dejar de señalar que la tarea que realiza el Cuerpo Colegiado no cuenta con recursos que hayan sido específicamente dispuestos para el cumplimiento de la misma, habida cuenta que la CSJN ordenó su conformación sin dotarlo de los recursos necesarios para solventar su adecuado funcionamiento, motivo por el cual sus miembros desarrollan su actividad “ad honorem”⁵¹.

Fuera de toda interpretación sobre el punto en cuestión, los integrantes del Cuerpo Colegiado han aceptado la tarea encomendada por la CSJN sin reparo alguno, con gran entusiasmo y vocación, y como parte de la responsabilidad que implica ser parte de esta causa. No obstante lo cual no podemos dejar de señalar que la carencia de recursos, más temprano que tarde atentará contra el desarrollo de la tarea de contralor encomendada.

V. El Plan de Saneamiento

A partir de la requisitoria efectuada por la CSJN en el auto de fecha 20/06/2006⁵², la SAyDS elaboró y presentó el Plan Integral de Saneamiento para la Cuenca Matanza – Riachuelo (PSICMR).⁵³

Dicho plan recibió numerosas críticas de la mayor parte de los involucrados en la causa, lo que generó que el máximo tribunal convocara a un Cuerpo Especializado Interdisciplinario de Peritos de la Universidad de Buenos Aires (UBA) para que analizara la viabilidad del mismo, señalando

⁵¹ Alfredo Alberti, Presidente de la Asociación de Vecinos de La Boca manifiesta que lo ordenado por la Corte a los integrantes del Cuerpo Colegiado constituye una suerte de “probation” pero agravada, dado que la misma cuenta con fecha de inicio pero no se sabe a ciencia cierta cuándo habrá de concluir.

⁵² “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo). (M. 1569. XL.) Auto de fecha 20/06/2006. Disponible en <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y www.espacioriachuelo.org.ar/documentos.

⁵³ Ver <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y www.espacioriachuelo.org.ar/documentos,

do entre sus conclusiones que el PSICMR adolecía de serias deficiencias que hacían inviable su aplicación⁵⁴.

Por nuestra parte, y en coincidencia con varios de los puntos planteados por el Cuerpo Pericial, señalamos que el PSICMR adolecía de un conjunto de problemas que ponían en riesgo su aplicación y lo invalidaban como instrumento técnico para la gestión, habida cuenta que:

- ▶ El Plan carece de un abordaje integral. Su estructura se asimila a un compendio y reorganización de documentos y propuestas, algunas de las cuales ya se encontraban previstas con anterioridad o en curso de ejecución en los distintos niveles de gobierno.
- ▶ No existe un planteo de escenarios futuros, ni visiones de la cuenca a consensuar en el marco de un Plan, salvo que se explique cómo se podría proyectar ese escenario al futuro.
- ▶ Se presentaron diferentes versiones y no se ha definido una estructura consolidada del mismo, al tiempo que carece de una clasificación o jerarquización de los problemas existentes en la CMR.
- ▶ No se han definido indicadores que permitan verificar objetivamente el grado de avance de las acciones propuestas.
- ▶ No se observa que el Plan se estructure en función de una lógica tendiente a alcanzar los objetivos fijados.
- ▶ No existe equilibrio en la manera de abordar los distintos componentes, programas y actividades.
- ▶ Los cronogramas de ejecución presentados son inconsistentes.
- ▶ No se identifican los responsables de implementar las acciones de cada componente/programa.
- ▶ La salud no es considerada como uno de los ejes de trabajo. No existe un diagnóstico de situación sanitaria, ni estudios epidemiológicos, que permitan discriminar patologías producidas por la contaminación de aire, suelo y agua, de otras patologías no dependientes de éstos factores.

⁵⁴ Ver: www.acumar.gov.ar; <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y www.espaciorriachuelo.org.ar/documentos.

- ▶ No se especifica el monto dinerario destinado a la Salud, así como tampoco el cronograma de inversiones.
- ▶ La información presentada en relación a la composición de los establecimientos industriales en la cuenca se presenta como provisoria, y no hay citas de fuente estadística confiable.
- ▶ Las fuentes consultadas para la elaboración del plan corresponden a estudios, cifras y estimaciones no reflejan el estado de situación vigente en la CMR.

El plan de Saneamiento es una herramienta de fundamental importancia para la gestión de una cuenca, que involucra a una multiplicidad de actores gubernamentales de distintos poderes del Estado y niveles de gobierno, organismos de control, sector privado, sociedad civil y fundamentalmente a la ciudadanía.

En este sentido, planteamos la necesidad de que el Estado presentara un plan técnicamente sólido y que pudiese contar con el más amplio consenso social, constituyéndose así en el eje de una política de Estado para el Riachuelo.

Asimismo, estimamos que el PSICMR debía ser formulado de manera clara y comprensible desde el punto de vista técnico, de modo tal que pueda ser comprendido por la ciudadanía en general. La claridad del diseño y la comunicación constituyen la manera de garantizar que la sociedad toda se apropie del Plan, y contribuya al control de la efectiva realización de cada una de las acciones por parte de las diferentes autoridades obligadas.

En este contexto cabe enfatizar la necesidad de que ACUMAR revise el plan aprobado, a fin de clarificar su estructura, definiendo con precisión y fundamento los principios de protección del ambiente y de los derechos humanos, afirmando los criterios para establecer prioridades de intervención, y compatibilice sus programas y componentes con el cumplimiento de los objetivos fijados por la sentencia y las tareas que la CSJN expresamente a ordenado ejecutar.⁵⁵

⁵⁵ Fairstein - Morales. Op cit. Pág. 347.

VI. El rol de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)

Uno de los rasgos que ha distinguido a la CMR, además de su alto grado de contaminación, es su fragmentación institucional, en tanto en ella coexisten 17 jurisdicciones⁵⁶, mientras que 29 organismos resultan competentes en razón de la materia, mientras que sobre su territorio resultan aplicables más de medio centenar de normas.⁵⁷

En la práctica ello ha configurado una suerte de “mamarracho jurídico” que produjo serias dificultades y limitaciones en el ejercicio del poder de policía que corresponde a cada una de las jurisdicciones, en la medida en que nunca surgieron instancias de coordinación que permitieran superar las dificultades institucionales mencionadas⁵⁸.

En el año 2003, junto con el Defensor del Pueblo de la Nación⁵⁹, reclamamos la conformación de un organismo de Cuenca, con facultades de coordinación y ejecución.

Hacia finales del año 2006 y en respuesta a la intervención de la CSJN, el Congreso de la Nación sancionó la Ley n° 26.168 que crea la ACUMAR, como un ente interjurisdiccional de derecho público, en el ámbito de la SAyDS, la cual contó con la adhesión de la Provincia de Buenos Aires⁶⁰ y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁶¹.

Dicho organismo se encuentra integrado por ocho representantes: tres por el Estado nacional, dos por la Provincia de Buenos Aires y dos por la Ciudad de Buenos Aires, a ellos se le suma el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, quien ejerce su presidencia.

Los municipios fueron incorporados originariamente en un Consejo Municipal con carácter meramente consultivo, mientras que también se dis-

⁵⁶ Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 14 municipios que conforman la Cuenca.

⁵⁷ Para un estudio más pormenorizado del tema remitimos al Informe Especial sobre la CMR realizado por el Defensor del Pueblo de la Nación. Op. cit.

⁵⁸ Daniel Alberto Sabsay. Declaraciones al Diario Pagina 12. 05/12/2003.

⁵⁹ Informe Especial del Defensor del Pueblo de la Nación. Op. Cit.

⁶⁰ La Provincia de Buenos Aires adhirió mediante la Ley n° 13.642.

⁶¹ La CABA prestó su adhesión a través de la Ley n° 2217.

puso la creación de una Comisión de Participación Social integrada por representantes de organizaciones con intereses en el área. Más adelante volveremos sobre ambos temas.

La ACUMAR fue creada con la idea de superar la gran fragmentación jurisdiccional existente en la CMR, generar una mayor coordinación entre las distintas autoridades competentes, fortalecer el ejercicio del poder de policía sobre las actividades contaminantes y para corregir los problemas de superposición y contradicción entre las normativas y regulaciones aplicables⁶².

A diferencia de lo que sucedió con otros organismos y programas creados anteriormente para el saneamiento de la CMR, como lo fue el Comité Ejecutivo para la CRM, a la ACUMAR se le otorgaron facultades para regular, controlar e intervenir en materia de prevención, saneamiento, recomposición y manejo racional de los recursos naturales. La norma también la faculta a disponer medidas preventivas, cuando tome conocimiento en forma directa, indirecta, o por denuncia, de una situación de peligro para el ambiente o la integridad física de los habitantes en el ámbito de la cuenca.

Asimismo, la ley le otorga –respecto de actividades con incidencia ambiental en la cuenca–, facultades de:

- ▶ Coordinación: entre los distintos ámbitos estaduales, con preeminencia sobre las competencias locales.
- ▶ Ejecución: pudiendo adoptar cualquier medida necesaria o conveniente para el saneamiento de la cuenca y gestionando los fondos y el presupuesto.
- ▶ Regulación y Control a fin de:
 - Unificar regímenes en materia de efluentes líquidos y emisiones gaseosas.
 - Planificar el ordenamiento ambiental del territorio
 - Establecer y percibir tasas por servicios
 - Dictar sus reglamentos de organización interna
 - Establecer un procedimiento administrativo especial
 - Aplicar medidas preventivas
 - Intervenir en habilitaciones, auditorias, monitoreos, EIAs, sanciones

⁶² Fairstein - Morales. Op. Cit. Pág. 349.

- Efectuar apercibimientos, intimaciones e inspecciones
- Ordenar clausuras, decomisos y ceses de actividades dañosas.

En relación con los aspectos precedentemente nombrados, el organismo unificó el régimen de límites admisibles para descargas de efluentes líquidos en todo el ámbito de la cuenca y el de parámetros y concentraciones en materia de calidad de aire,⁶³ a la vez que dispuso medidas y clausuras preventivas sobre diversos establecimientos industriales.

La constitución de una autoridad de cuenca, con carácter interjurisdiccional es un requisito indispensable para la ejecución de una política que procure el saneamiento y la recomposición de la CMR, cuestión que además ha sido reconocida por la propia Corte Suprema, al atribuir al ACUMAR responsabilidad directa en el cumplimiento efectivo de las obligaciones estipuladas en el fallo.

Podemos destacar algunos logros en la actuación de la ACUMAR, entre los que se destacan:

- ▶ El inicio de la actividad de contralor de las industrias existentes en la CMR.⁶⁴
- ▶ El fortalecimiento del poder de policía, mediante la incorporación de un grupo de inspectores afectados directamente a la CMR y la provisión de recursos materiales, principalmente automotores.
- ▶ La aprobación de un Documento de convergencia entre el Plan Director a cargo de AySA y el “Plan Integral de Saneamiento Ambiental aprobado por ACUMAR”, por lo cual la empresa prestataria del servicio de agua y cloacas en el AMBA debió revisar y modificar dicho Plan Director, para adaptarlo a las necesidades de recuperación de la CMR, cuando en su concepción originaria no contemplaba como un factor determinante la disminución de los niveles de contaminación del Riachuelo⁶⁵.

⁶³ Resoluciones ACUMAR Nro. 1/07 y 2/07 publicadas los días 13 y 14 de septiembre de 2007 respectivamente.

⁶⁴ Según información extraída de la pagina web de ACUMAR, se han dictado 780 medidas preventivas, aplicándose 653 sanciones y 122 clausuras preventivas. Asimismo, se ha creado el registro de Industrias y Medidas Preventivas. <http://www.acumar.gov.ar/PlanIntegral.aspx?Codigo=CON> . No obstante ello, la actuación relacionada con el control industrial resulta aún sumamente deficitaria, ya que carece de un seguimiento sistematizado de la actividad industrial de la cuenca, y un plan de destinado a lograr el control de los vertidos al Riachuelo.

⁶⁵ Fairstein - Morales. Op. cit. Pág. 350.

No obstante ello, el diseño institucional elegido para la creación del ACUMAR no fue –según nuestra opinión– el más adecuado para cumplir con la finalidad de coordinación y control entre las jurisdicciones. Ya en oportunidad del tratamiento legislativo de la ley n° 26.168 señalamos, mediante una presentación que elevamos al Congreso de la Nación, que la creación del organismo de cuenca debía realizarse mediante un tratado interjurisdiccional, de conformidad con lo que establece el primer párrafo del art. 124 de la Constitución Nacional, respetando el reparto de competencias y no por la vía de la ley convenio finalmente elegida.

Manifestamos además que el gran número de facultades, inherentes a las jurisdicciones locales que se concentraban en manos del Estado nacional y en cabeza del presidente del organismo, lejos de promover una mayor eficacia y operatividad en su funcionamiento, iba a conspirar contra la necesaria coordinación interjurisdiccional y terminaría por avasallar a las propias jurisdicciones locales.⁶⁶

Lamentablemente nuestro diagnóstico no resultó equivocado en este aspecto, habida cuenta que la ACUMAR no ha podido erigirse en los hechos en el órgano de coordinación interjurisdiccional para el que ha sido creado. Ello tuvo su punto de máxima tensión cuando en Julio de 2007, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires manifestó públicamente que dicho organismo no lo representaba, cuestión que además hizo saber en una presentación formal realizadas ante la CSJN.⁶⁷

En este sentido, advertimos que ACUMAR continúa realizando sus acciones competentes en forma separada, independiente y por momentos sin coordinación con el resto de las jurisdicciones que integran el mentado organismo. Por otra parte, mantiene una actitud errática en la materia de obras y acciones de saneamiento, donde las promesas y anuncios varían constantemente desde que comenzó el proceso.

Asimismo, advertimos que dicha situación continúa manifestándose, tal como se desprende de las constancias del expediente de ejecución de

⁶⁶ FARN, Fundación Metropolitana y AVL. Dictamen disponible en <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/riachuelo-sp.htm>

⁶⁷ “Vemos con preocupación que la presidente del ACUMAR haya avanzado unilateralmente en el trazo de las políticas ambientales así como también en su implementación” afirmó el Subsecretario de Asuntos Políticos y Legislativos de la CABA, Horacio Lenz. Ver http://www.noticiasurbanas.com.ar/info_item.shtml?sh_item=a8e107b3526b2dbd54d80858e12fe578

sentencia, en donde se observa que cada jurisdicción prosigue realizando sus acciones competentes en forma separada, independiente y por momentos sin coordinación con el resto.⁶⁸

Aun cuando no ha transcurrido un tiempo lo suficientemente prolongado como para efectuar un balance de la gestión del saneamiento de la CMR, podemos sin embargo extraer algunas conclusiones sobre la actuación de la ACUMAR en relación con los mandatos establecidos por la CSJN. En tal sentido observamos que:

- ▶ Si bien se advierte que el organismo interjurisdiccional ha realizado esfuerzos por respetar el programa fijado en la sentencia, aún no ha dado cabal cumplimiento a ninguna de las obligaciones dispuestas en la sentencia.⁶⁹
- ▶ Se realiza una interpretación limitada y/o sesgada de los mandatos ordenados en el fallo de la CSJN, que termina por desvirtuar el alcance de las mismas.
- ▶ Se intenta hacer que se tengan por cumplidos los plazos procesales establecidos en la sentencia, queriendo hacer valer acciones que no son las indicadas por el máximo tribunal.⁷⁰
- ▶ Se pretende que se tengan por implementadas actividades con la sola demostración de que se encuentran en marcha los procesos licitatorios, o estableciendo lineamientos generales necesarios para ejecutarlas.⁷¹
- ▶ Se brindan datos técnicos de manera desordenada, sin especificar los procesos y cálculos a partir de los cuales se llegó a su elaboración, lo cual torna imposible la tarea de control de la actividad administrativa.⁷²

⁶⁸ Esto surge evidente si se constatan las actuaciones en materia de control de industrias, sistema de información, control de calidad de aire –entre otros– y que fueran informados por el Cuerpo Colegiado al Juez Federal de Quilmes.

⁶⁹ Es lo que sucede con el control de la calidad del aire de la cuenca por ejemplo.

⁷⁰ Es lo que sucede con el control de las industrias existentes en la CMR. Ver punto correspondiente.

⁷¹ Es lo que sucede con el mandato que ordena implementar un sistema de control de la contaminación de aire de la CMR.

⁷² Esto sucede con los estudios trimestrales de calidad de agua.

Otro de los aspectos sobre los cuales la ACUMAR no ha evidenciado resultados positivos ha sido la integración de los municipios, los que constituyen una unidad política y territorial de fundamental importancia para gobernar y administrar los destinos de una cuenca.

La realidad de la CMR se construye con las decisiones que día a día se toman en los territorios locales. En este sentido los municipios cuentan con una gran responsabilidad en lo que sucede por caso con la gestión de los basurales a cielo abierto, que como lo hemos afirmado constituyen una de las tres principales fuentes de contaminación de la CMR.

Creemos que será muy difícil que pueda garantizarse el cumplimiento de medidas tales como la remoción de basurales, la atención de la salud, la extensión de redes de agua, la participación ciudadana sin un rol activo de los municipios⁷³. Tales aspectos hacen que los municipios sean actores centrales de una gestión que pretenda tener como horizonte lograr la recomposición y el saneamiento de la CMR.

Ello fue señalado por el Juez de la Ejecución, el Dr. Armella, en diversos encuentros celebrados con la ACUMAR, donde puso de manifiesto su intención de conocer el grado de compromiso y participación de los intendentes municipales en la implementación del Plan de Saneamiento, manifestando además su preocupación al notar que parecían ajenos al proceso⁷⁴.

Por ello, es necesario integrar a los municipios a los procesos de toma de decisiones de la ACUMAR, cuestión que ha estado prácticamente relegada desde la creación del organismo de cuenca.

Sin embargo es necesario tener en cuenta que el actual Presidente de la ACUMAR se desempeñó como abogado de los 14 municipios demandados en la causa "Mendoza". Allí puso de manifiesto que los mismos carecen de todo tipo de responsabilidad en relación con el grave estado de deterioro que presenta la CMR.

Aun cuando somos contestes que este tipo de manifestaciones forman parte del legítimo ejercicio del derecho de defensa, llama poderosamente

⁷³ Eduardo Reese. Estrategias para el Desarrollo de la Cuenca Matanza – Riachuelo. Julio 2007. Disponible en www.espaciוריachuelo.org.ar/documentos.

⁷⁴ Fairstein y Morales. Op cit. Pág. 352.

te la atención que este mismo criterio sea sostenido actualmente por el ahora titular de la SAyDS,⁷⁵ lo cual abre un gran interrogante respecto de lo que sucederá de aquí en más con la gestión de la ACUMAR, habida cuenta que su propio presidente considera que los municipios carecen de todo tipo de responsabilidad ante la situación de degradación existente en sus territorios.

a. La cuestión presupuestaria

Otro de los aspectos que se deberá seguir con mucha atención es el relacionado con la gestión y el control del presupuesto asignado para el saneamiento de la CMR, lo cual cobra notoria importancia habida cuenta que algunas de las obras proyectadas ascienden a sumas varias veces millonarias⁷⁶.

En este sentido, el fallo de la CSJN dispuso que la Auditoría General de la Nación (AGN), tendrá a su cargo la responsabilidad del control financiero y presupuestario del Plan de Saneamiento.

Precisamente, en un informe elaborado en agosto de 2008 por dicho organismo de control se advierte que la SAyDS ha sub-ejecutado notablemente los créditos presupuestarios asignados al Programa Integral Cuenca Matanza Riachuelo (Programa 33) y el Programa Gestión Ambiental Matanza Riachuelo BID 1059/OC-AR (Programa 34).

El informe de la AGN muestra que en el año 2007 el Programa 33 sólo alcanzó una ejecución de un 15,8%, y el Programa 34 un 35,7%, mientras que al 12 de agosto de 2008 ambos programas apenas llegaron a gastar el 13,1% de los recursos previstos. La investigación también pone de manifiesto que durante 2007 hubo un nivel muy bajo en el alcance de las metas propuestas⁷⁷.

⁷⁵ http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1093307.

⁷⁶ Los montos de inversión estimados para llevar adelante las obras incluidas en el PSICMR alcanzarían los 5.607 millones de pesos, según el informe presentado por la ex Secretaria de Medio Ambiente, Dra. Romina Picolotti ante la CSJN. Audiencia Pública. 05/09/2006.

⁷⁷ Faierstein y Morales. Op. cit. Pág. 347.

Finalmente hacia finales del año 2008, el Jefe de Gabinete Sergio Massa, mediante disposición administrativa n° 719/08 de la Jefatura de Gabinete de Ministros reasignó la suma de 4,6 millones de pesos, originalmente destinados a la SAyDS (Programa 34 cuya mayor parte estaba destinada a la realización de obras que forman parte del PSICMR), a la difusión de los actos de gobierno. La medida se basó precisamente en la sub-ejecución presupuestaria detectada y a la que hacíamos mención precedentemente.

En otro orden de cosas, el fiscal federal Guillermo Marijuan promovió a mediados del año 2007 una denuncia para que se investiguen presuntos desvíos de fondos destinados al saneamiento del Riachuelo. Así, según la investigación penal en curso, se habrían destinado a la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, la suma de 650 mil pesos pertenecientes a la cuenta presupuestaria del Matanza – Riachuelo.⁷⁸

Como puede verse, en el corto lapso de tiempo en el que se asignaron por vía presupuestaria fondos destinados a la CMR, el mismo vivió diferentes episodios que van desde la sub-ejecución presupuestaria, pasando por la reasignación de fondos y podrían llegar incluso a la comisión del delito de malversación de fondos públicos.

Por otra parte, hay que recordar que hace ya una década el país contrató un préstamo ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por la suma de 250 millones de dólares, destinado a implementar el “Programa de gestión de los recursos naturales de la Cuenca Matanza-Riachuelo”⁷⁹. Dicho crédito fue sub-ejecutado, por lo que en el año 2002 el mismo fue parcialmente discontinuado y se dispuso una reasignación parcial de los fondos de u\$s 150.000.000 para solventar planes sociales.⁸⁰

Esta es una de las cuestiones sobre las cuales queremos llamar la atención y plantear una alerta temprana, habida cuenta la historia que arras-

⁷⁸ Ver: <http://www.clarin.com/diario/2008/12/04/elpais/p-01815574.htm> . La investigación se encuentra en trámite.

⁷⁹ El Programa permitiría financiar cuatro subprogramas: i) reducción de la contaminación industrial; ii) obras de control de inundaciones; iii) manejo de residuos sólidos, y iv) rehabilitación urbana.

⁸⁰ Los montos ejecutados correspondieron a: Estudio y consultoría 57%, Actividades de recolección de residuos en las márgenes y espejo de agua (20%), Proyectos ejecutados (17%), Obras concretas de saneamiento (5,32 %). En la actualidad una parte de dicho crédito continúa utilizándose para financiar obras de agua y cloaca en la Pcia, de Buenos Aires, Ver: www.espacioriachuelo.org.ar/newsletters

tra el Riachuelo en la materia y a que actualmente y tal como se detalla más adelante, el Estado Nacional se encuentra negociando un préstamo con el Banco Mundial destinado a las obras de saneamiento del Riachuelo cuyo monto superan los 600 millones de dólares.

VII. Participación e información

La participación pública se presenta como un elemento central en el discurso y las preocupaciones por el ambiente y el desarrollo. Numerosos acuerdos internacionales, declaraciones, planes de acción han subrayado la importancia y necesidad de avanzar hacia el desarrollo sustentable a través de una mayor participación ciudadana. Así, se puede mencionar la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo (1992), la que en su Principio 10 establece que "... el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda... y que toda persona debe tener derecho al acceso a la información que se encuentre en poder de las autoridades..."⁸¹.

La ley 26.168 dispuso en su Art. 4° la creación, en el ámbito de la ACUMAR, de una Comisión de Participación Social, integrada por organizaciones con intereses en el área y con funciones consultivas.

La CSJN complementa esta instancia asignándole al Cuerpo Colegiado el rol de promover la participación ciudadana en el control del cumplimiento de la sentencia⁸². Una vez sancionada la mencionada norma la ACUMAR convocó, de conformidad con lo dispuesto en Anexo V del Dto. 1172/03, a un proceso de Elaboración Participada para la redacción del "Reglamento Operativo de Comisión de Participación Social", el cual se prolongó por casi un año y culminó con la aprobación del citado instrumento mediante la Res 5/2007 de ACUMAR⁸³.

⁸¹ Daniel Ryan. Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad. "Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales"; Flacso/Chile - Nueva Sociedad; 2001.

⁸² Fairstein y Morales. Op. cit. Pág. 353.

⁸³ El mismo dispone que las organizaciones interesadas en participar debían registrarse ante la autoridad de cuenca, y que se integraría su visión en relación al Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo con funciones consultivas.

En términos generales el reglamento dispone la creación de un registro de organizaciones a cargo de la Secretaría General de ACUMAR, definiéndose el modo de operar de la Comisión, la que participa al mero efecto consultivo a través de un sistema de reuniones ordinarias y extraordinarias. Las primeras tienen como objetivo la promoción, consulta, formación, intercambio y fortalecimiento del Plan de Saneamiento, mientras que las segundas se convocan para el tratamiento de cuestiones puntuales. Asimismo se definieron tres ámbitos en los que se convocará la participación de las organizaciones registradas: el municipal, el transversal y el interjurisdiccional.

Más allá de la sanción del mencionado reglamento, la ACUMAR no ha realizado prácticamente ningún tipo de actividad destinada a integrar la participación de la ciudadanía en el Plan de Saneamiento. En tal sentido, y como se informa en su página web⁸⁴, desde agosto de 2006 se realizaron sólo dos encuentros abiertos con organizaciones sociales que trabajan en la cuenca. Por otro lado, a partir del dictado del reglamento operativo la Comisión de Participación Social ha realizado una única reunión en el ámbito municipal, con vecinos y organizaciones de La Matanza en septiembre de 2008. Asimismo, se había convocado a una segunda reunión de este tipo para el mes de diciembre de 2008 en el municipio de Almirante Brown pero fue suspendida por las autoridades sin establecerse una nueva fecha para su realización⁸⁵.

Por otra parte, la participación prevista en la ley que regula el funcionamiento de la ACUMAR tampoco puede ser suplida por ninguna otra instancia, como podría ser el Cuerpo Colegiado creado por la CSJN, habida cuenta que éste tiene como finalidad promover la participación ciudadana para fortalecer los mecanismos de control de la sentencia, mientras que aquella se orienta a introducir la visión de los ciudadanos, vecinos y afectados en las decisiones que en definitiva conformarán la gestión del plan de saneamiento.

La realidad no nos permite albergar grandes expectativas de cambio en este sentido, toda vez que el nuevo Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable ha manifestado públicamente que las ONGs, uno de los actores que más activamente participan en este tipo de procesos, carecen

⁸⁴ Ver: <http://www.acumar.gov.ar/PlanIntegral.aspx?Codigo=PAR>

⁸⁵ Fairstein y Morales. Op. Cit. Pág. 354.

de legitimidad para defender los intereses de los habitantes de la CMR⁸⁶, y que además difícilmente se puedan poner en práctica los sistemas de acceso a la información y participación que estas organizaciones reclaman, por cuanto ello sería contradictorio con la necesidad de implementar las medidas urgentes para paliar la grave situación que padecen los habitantes de la CMR⁸⁷.

Tampoco podemos evitar ser críticos en los temas relacionados con la información. La posibilidad de acceder a información pública es un recurso esencial con que cuentan los ciudadanos para poder ejercer los derechos fundamentales, y resulta además un requisito "*sine qua non*" para participar de manera adecuada en todos los procesos de toma de decisiones.

Por ello la sentencia estableció una serie de medidas dirigidas a que el Estado produzca y difunda información, las que están claramente orientadas a expandir la participación ciudadana. En tal sentido ordena que se adopte un sistema de información pública que presente datos actualizados y detallados de manera concentrada, clara y accesible para el público en general.

La ACUMAR no ha efectuado grandes avances en este campo. En una primera instancia pretendió tener por cumplida la obligación de instaurar un sistema de información con una simple página de Internet con información fragmentada, desorganizada e imposible de entrecruzar. Sin embargo en una reciente presentación efectuada ante el Juzgado Federal de Quilmes, ha dado cuenta de que está trabajando en un "marco conceptual y una propuesta para la configuración de un sistema de información para la cuenca" que, si en efecto se implementa, posiblemente mejore la situación existente. Este sistema podría contribuir para entender con más claridad y precisión cuáles son, y cómo se prevén implementar, las acciones que emprenderán las autoridades en pos de alcanzar los objetivos fijados por la CSJN, todo lo cual resulta asimismo esencial para su control y seguimiento por parte de las propias autoridades, las partes, la Justicia y la sociedad en su conjunto⁸⁸.

⁸⁶ Homero Bibiloni. El caso "Mendoza", analizado desde una perspectiva pública. Jurisprudencia Argentina. Número Especial. Abeledo Perrot. 2008. IV. Pg. 19

⁸⁷ Escrito de contestación de demanda de los 14 municipios demandados en la causa Mendoza suscripto por Homero Bibiloni en su carácter de apoderado general.

⁸⁸ Fairstein y Morales. Op. cit. Pág. 354.

VIII. Las obras de saneamiento cloacal

La falta de cloacas y de tratamiento adecuado de los efluentes cloacales constituye una de las más importantes fuentes de contaminación del Riachuelo.

En virtud de ello, tanto en las audiencias celebradas ante la Corte, como en documentos oficiales, las autoridades de la ACUMAR y de AySA han explicado que la solución del problema de los efluentes cloacales que hoy se vierten de manera inadecuada e indiscriminada al Riachuelo y sus afluentes, requiere de la realización de un complejo sistema de obras⁸⁹.

La ex Secretaria de Ambiente Romina Picolotti manifestó, ante la CSJN que a través de las obras proyectadas en el PSICMR se beneficiará al 100% (la totalidad) de los habitantes de la Cuenca, y que se solucionará de manera definitiva el problema de la contaminación orgánica, que es una de los mayores cargas contaminantes que impactan en la CMR⁹⁰.

Para ello el gobierno nacional solicitó el financiamiento del Banco Mundial, cuya gestión fue encabezada por la SAyDS. Dicha información también puede verse corroborada mediante el informe cursado por ACUMAR a la CSJN el 09/11/2007⁹¹, donde manifiesta que ha iniciado gestiones con el Banco Mundial para lograr el financiamiento de las obras destinadas al Plan de Saneamiento, habiendo emitido la Jefatura de Gabinete de Ministros la nota 89/07, dirigida al Director del Banco solicitando inicialmente un crédito de U\$S 640 millones⁹².

⁸⁹ <http://www.acumar.gov.ar/Default.aspx> y http://www.aysa.com.ar/index.php?id_contenido=629&id_seccion=247

⁹⁰ Romina Picolotti. CSJN Audiencia Pública 6/9/2006.

⁹¹ ACUMAR. Informe correspondiente al Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza - Riachuelo conforme requerimiento de la CSJN. 9/11/2007.

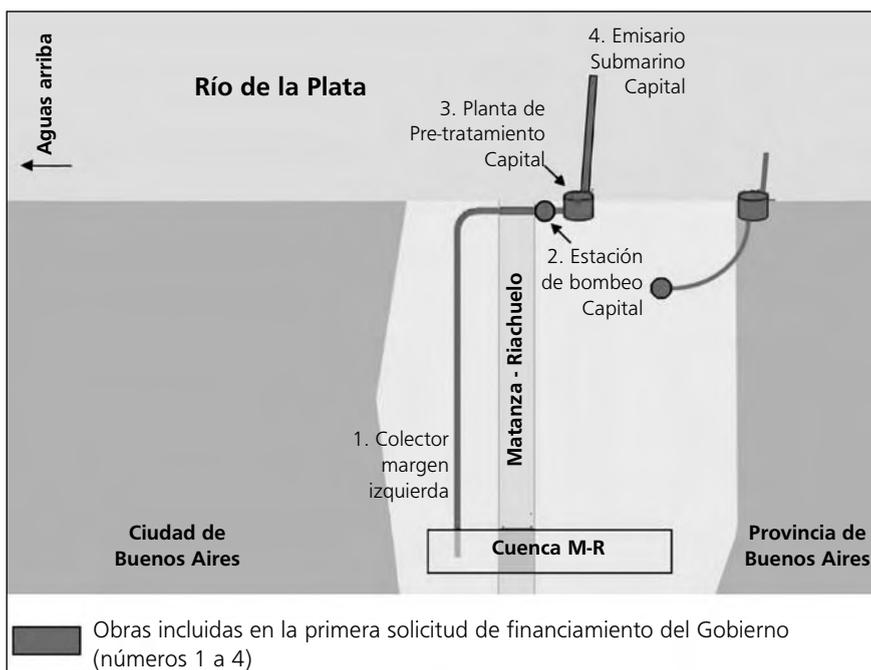
⁹² En agosto de 2007, la SAyDS presentó el documento "Proyecto de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza - Riachuelo". El Gobierno nacional solicita al Banco Mundial (BIRF) que financie dicho proyecto. En el documento de Ayuda Memoria de la 1° Misión del BIRF, de noviembre de 2007, se define el alcance del financiamiento por un total de 640 millones de dólares, con una relación de 80/20, que incluye la construcción del Colector Márgen Izquierda del Riachuelo (CMI), la Planta de Pre-tratamiento Capital, la Estación de Bombeo Capital y el Emisario Submarino Capital. El 15 de mayo de 2008, mediante la Resolución N° 14, el Agencia de Planificación del Ministerio de Planificación (APLA) presta conformidad al Plan Director elevado por AySA, el cual no contiene el CMD. El 1° de julio de 2008 se firma el Acta de Convergencia entre ACuMaR y AySA donde se identifica a las obras de Saneamiento del Riachuelo como parte del Plan de Saneamiento Integral (PISA), como medio para eliminar las descargas de las plantas de tratamiento.

Según la información provista por el Banco Mundial, las obras previstas se dividirían en dos fases⁹³.

a. Primera fase:

- ▶ La construcción del interceptor “Colector Margen Izquierda”, que receptoría la mayor parte de los efluentes cloacales provenientes de la CABA, lo cual aliviaría la Planta de Berazategui, permitiendo que se extiendan las redes de cloacas a la zona sur (los municipios de Lanús, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Almirante Brown).
- ▶ La construcción de una Planta de Tratamiento primario y Estación Elevadora de efluentes situada en la zona del Dock Sud.
- ▶ Un Emisario submarino en el Río de la Plata, que tendrá por función generar la descarga final de todo el líquido colectado.

Componente: Fase I

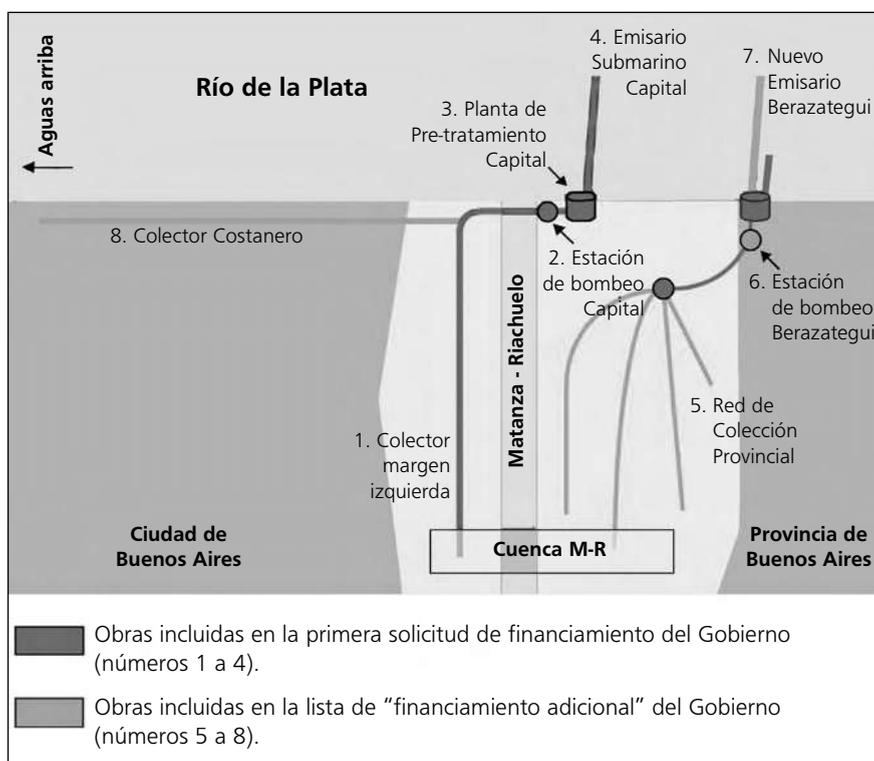


⁹³ Ver www.espacioriachuelo.org.ar/newsletters - <http://www.acumar.gov.ar/Default.aspx> y http://www.aysa.com.ar/index.php?id_contenido=629&id_seccion=247.

b. Segunda fase:

- ▶ Construcción de un sistema colector de efluentes sobre margen derecha del Riachuelo⁹⁴.
- ▶ Instalación de una estación de bombeo y emisario Berazategui.
- ▶ Construcción de un colector costanero desde la Boca hasta San Isidro.

Sistema completo (Fases I y II)



⁹⁴ No incluido en la infografía. Posteriormente y partir de la firma de un documento de Convergencia entre la ACUMAR y AYSA en el año 2008, se propuso la construcción de un Colector Margen Derecho para que todas las descargas que actualmente recibe el Riachuelo de las plantas Sudoeste y Jaguel fueran conducidas a la planta de tratamiento Capital. Sin embargo a la fecha de cierre del presente informe dicha obra no ha sido confirmada, ya que se han propuesto otras alternativas.

En relación con las obras mencionadas, hasta el mes de Marzo de 2009, el Banco Mundial no ha aprobado el desembolso del crédito mencionado y las obras no han comenzado a ejecutarse

Las únicas obras que cuentan con un grado de avance son aquellas relacionadas con la ampliación de la planta sudoeste y el colector cloacal que permitiría extender los servicios a La Matanza. El contrato para la ampliación de la planta sudoeste fue firmado en el mes de octubre de 2007, sin embargo las obras comenzaron a ejecutarse en mayo de 2008 y al mes de marzo del 2009 su ejecución apenas alcanza el 17%⁹⁵.

Observamos que ACUMAR mantiene una actitud errática en la materia donde las promesas y anuncios varían constantemente desde que comenzó el proceso. La falta de ejecución de obras prometidas y/o su atraso se da en un contexto en el que el plan de obras presenta una notable informalidad, y en el que no existen mecanismos para exigir su ejecución y cumplimiento en fecha. Tampoco se han garantizado los recursos económicos⁹⁶.

Aunque se firmó un documento entre AySA y ACUMAR para acordar las obras a realizarse, aún no se definió el diseño de un sistema que permita, al mismo tiempo, la extensión de las redes y el adecuado tratamiento de los efluentes de modo de evitar un mayor daño ambiental al Riachuelo o trasladar la contaminación Río de la Plata.

Asimismo, se desconoce a la fecha un programa de saneamiento cloacal que sea compatible con los objetivos de recomposición ambiental que fijó la CSJN.

Finalmente cabe destacar que, de acuerdo a la Ley 26.221 que aprueba el marco regulatorio de AySA y su decreto reglamentario 763/07, la empresa debía ser incorporada a dicho contrato. No obstante ello el contrato nunca fue firmado y se ha avanzado en la planificación de las obras sin haberse dado participación a la sociedad civil, ni siquiera se han constituido los órganos que legalmente deben intervenir en la elaboración de dicho plan⁹⁷.

⁹⁵ Fairstein y Morales. Op. cit.

⁹⁶ Cuerpo Colegiado. Informe cit.

⁹⁷ Cuerpo Colegiado. Informe cit.

IX. Control de las industrias de la CMR

Tal como lo hemos descripto en la parte inicial, la contaminación industrial representa otra de las principales fuentes de contaminación que impactan sobre la CMR. La CSJN hizo especial hincapié en este aspecto y estableció un conjunto de obligaciones en cabeza de la ACUMAR, cuyo objetivo final se orienta a lograr el cese de vertidos contaminantes.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, el mandato dispuesto por la CSJN se traduce en un cronograma muy preciso de obligaciones, en donde cada una de las mismas conforma una etapa, la que una vez cumplida da lugar a la subsiguiente.

MANDATO	PLAZO
1) Inspección de la totalidad de las empresas ubicadas en la cuenca.	30 días hábiles
2) Determinación, mediante un acto administrativo, de aquellas que resultan ser "agentes contaminantes" del ambiente de la Cuenca ⁴ .	SIN PLAZO
3) Puesta en marcha de un programa de reconversión para aquellas empresas así identificadas, cuyo fin es evitar que continúen degradando el ambiente de la cuenca.	60 días hábiles.
4) Ordenar el cese de vertidos y clausura de los agentes contaminantes que no realicen la reconversión industrial	180 días hábiles

Más allá de toda especulación que pueda realizarse respecto de los plazos fijados en la sentencia, es evidente que los mismos no son elementos aleatorios que pueden modificarse a criterio y conveniencia de la administración, sino que sirven para delimitar el tiempo con que ésta cuenta, para llevar a cabo las tareas encomendadas para cumplir con las metas establecidas y dar paso a las etapas siguientes.

El primero de los mandatos previamente señalados, que estipulaba la realización de inspecciones a la totalidad de las industrias radicadas en la cuenca venció el 05/09/2008, tiempo en el cual la ACUMAR presentó ante el Juez de Ejecución la documentación con la que, según su interpretación, acreditaba haber dado por cumplido lo ordenado por el máximo tribunal. En su informe manifestó haber “inspeccionado la totalidad de industrias generadoras de efluentes líquidos existentes en la CMR”, que según su interpretación conforman el universo total de las industrias que la Corte ordenó inspeccionar.⁹⁸

La realidad de los hechos es muy diferente a la que presenta ACUMAR, por dos motivos fundamentales:

- ▶ Porque el organismo no cumplió con el mandato de inspeccionar a las industrias, sino que se limitó a realizar un relevamiento de las mismas.⁹⁹
- ▶ Tampoco respetó el mandato de hacerlo sobre la totalidad de las industrias radicadas en la cuenca, sino que sólo lo hizo respecto de aquellas generadoras de efluentes líquidos.

Más allá de estos aspectos que resultan determinantes a la hora de evaluar el cumplimiento de los mandatos dispuestos en la sentencia, lo cierto es que todavía continua sin conocerse cuál es el universo de los establecimientos que conforman la base de industrias existentes en la CMR.

⁹⁸ Hemos manifestado desde el Cuerpo Colegiado que este incumplimiento es aún más inaceptable si se recuerda que nos encontramos dentro de un proceso judicial que inició su actuación en Junio de 2006, por lo cual se entiende que la ACUMAR ha tenido tiempo suficiente para llevar a cabo las tareas de inspección, que en su momento la propia autoridad se comprometió a efectuar.

⁹⁹ La definición del término “inspección” utilizada por la ACUMAR, aún en sentido estricto, no es ni siquiera coincidente con la ampliamente aceptada en el ámbito nacional e internacional. Tradicionalmente se ha identificado el concepto de inspección administrativa con el de policía administrativa, o mejor dicho, como una modalidad de esta última, definiéndose como un instrumento o técnica a través de la cual el Estado interviene en las relaciones particulares para verificar que, efectivamente, se ajustan a la legalidad. Por inspección administrativa nos referimos a una actividad ejercitada por los órganos competentes de la administración, consistentes, básicamente en “actuaciones de investigación y de contraste, o evaluación del grado de conformidad de las actividades objeto de control con la norma de carácter predominantemente técnico - condiciones, requisitos, estándares, especificaciones, etc.” (S. FERNÁNDEZ RAMOS, La actividad Administrativa de Inspección, ed. Comares, Granada, 2002, pags 54 y 55). Ver escrito de contestación de traslado elaborado por el Cuerpo Colegiado, en autos Mendoza, Beatriz c/ Estado Nacional y Otros s/Daños y Perjuicios derivados de la Contaminación del Río Matanza – Riachuelo s/Proceso de Ejecución de Sentencia”. <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/riachuelo>

La ACUMAR señala que el número de industrias y establecimientos posibles de inspección en la CMR alcanza a 4103¹⁰⁰, mientras que la Autoridad del Agua de la Pcia. de Buenos Aires, encargada de otorgar los permisos de vertidos en esta jurisdicción, expresa que el Universo de industrias registradas en la CMR alcanza a 10.161. El Censo Nacional Económico de 2005 identifica, en las jurisdicciones pertenecientes a la CMR la totalidad de 12.181 establecimientos industriales, de los cuales 10.732 corresponden a la Provincia de Buenos Aires, mientras que 1.449 pertenecen a la CABA¹⁰¹.

El Cuerpo Colegiado estimó que la obligación de inspeccionar las empresas, cuyo plazo venció en el mes de setiembre de 2008, se encontraba incumplido, por lo cual demandó al Juez Federal de Quilmes la imposición de la multa diaria prevista para los casos de incumplimiento en la sentencia de la CSJN, y la intimación a ese mismo organismo para que subsanara las falencias detectadas.¹⁰² El magistrado, mediante auto de fecha 22/10/08, no consideró procedente la aplicación de multas, no obstante lo cual tuvo en cuenta la mayor parte de las observaciones efectuadas por el Cuerpo Colegiado,¹⁰³ y ordenó además a la ACUMAR continuar con las inspecciones de las industrias hasta completar la totalidad de las empresas ubicadas en la Cuenca.

Los mandatos y los plazos previstos en la sentencia forman parte de un conjunto de obligaciones que no pueden ser tomadas ni valoradas de manera individual o escindida unas de otras, habida cuenta que, en la mayor parte de los casos, forman secuencias o etapas, las que una vez cumplidas dan lugar al inicio de la siguiente¹⁰⁴. Por ello, nos permitimos

¹⁰⁰ Escrito presentado por ACUMAR ante el Juzgado Federal de Quilmes. 05/09/2008.

¹⁰¹ Escrito presentado por ACUMAR ante el Juzgado Federal de Quilmes. 05/09/2008

¹⁰² Defensor del Pueblo de la Nación. Documento cit.

¹⁰³ El escrito presentado por el Cuerpo Colegiado ante el Juez de Ejecución se pronunció además sobre los estudios del estado del agua superficial y subterránea de la CMR, expresando que el mismo presenta importantes falencias metodológicas que dificultan su validación. Asimismo manifiesta que no se acompañan copias de los protocolos de laboratorio, por lo cual no se tiene conocimiento del responsable directo de los análisis y del procesamiento de las muestras; no se explica el criterio tenido en cuenta para determinar los sitios de muestreo, ni el alcance geográfico de los elegidos; respecto del agua subterránea las profundidades de toma de muestra presentadas en las planillas no coinciden con la profundidad real de los acuíferos señalados.

¹⁰⁴ En el caso de las industrias surge muy claramente ya que primero se ordena llevar a cabo las inspecciones a la totalidad de las radicadas en la Cuenca, luego la determinación de aquellas que

disentir con el criterio adoptado por el Juez de la Ejecución, en cuanto a la no imposición de multas al titular del ACUMAR, habida cuenta que el fundamento de la imposición este tipo de penalidades en el fallo de la CSJN no obra como un castigo ante el incumplimiento, sino como un elemento de disuasión, destinado a romper las resistencias estatales que no aceptan la intervención de la justicia en temas que consideran propios de la gestión, y que con su accionar transforman a las sentencias judiciales en meras expresiones de voluntad.

Otro de los aspectos que se encuentra pendiente de definición por parte de la ACUMAR, y que ha sido medular en el fallo de la CSJN, es el que se refiere a la definición del concepto de recomposición ambiental.

El artículo 41 de la Constitución Nacional establece que *“el daño ambiental genera, prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”*. El término recomposición hace referencia a la necesaria reparación al status quo ante o in natura del ambiente dañado¹⁰⁵, y cuenta con implicancias jurídicas diferentes de otros vocablos, como por ejemplo el de resarcimiento utilizado en el 1083 del Código Civil.

La ley N° 25.675 agrega contenido específico al significado objeto de la presente pretensión en su artículo 28: *“El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción”*.

Es importante volver a remarcar que la cuenca padece un estado de deterioro tal que no será fácil volver a una buena situación ecológica, que permita ser disfrutada por sus habitantes y que recupere el equilibrio entre el ambiente y la población que allí habita.

La Corte Suprema determinó los aspectos centrales a implementarse para iniciar el camino de la recomposición ambiental, mediante las obligaciones que surgen del Considerando 17 del fallo. Cada uno de estos puntos impone a la Autoridad de Aplicación el establecimiento de obje-

se consideren como las más contaminantes. Una vez cumplidos los dos pasos anteriores se dará inicio a los Planes de Reversión Industrial para luego efectuar las correspondientes órdenes de cese de vertidos contaminantes.

¹⁰⁵ Daniel Alberto Sabsay y María Eugenia Di Paola. “El daño ambiental colectivo y la nueva ley general del ambiente”. Anales de Legislación Argentina, (ADLA). Boletín Informativo n° 17, Ed. La Ley.

tivos y planes específicos para llevar adelante la recomposición del daño ambiental de la cuenca.

En este sentido la situación de las industrias requiere una especial atención, toda vez que, tal como lo afirman los documentos que forman parte del PSICMR, “la mayoría de éstas utiliza para su proceso de producción metales pesados tales como arsénico, cromo, mercurio y plomo, todos encontrados en el agua del Riachuelo por encima de los niveles permitidos por la normativa pertinente”¹⁰⁶.

En lo que respecta a la contaminación derivada de la presencia de sustancias peligrosas, la única manera de permitir que el ambiente de la cuenca pueda recomponerse –sin trasladar los problemas ambientales hacia otras áreas– es elaborando planes que establezcan la reducción progresiva de las sustancias peligrosas que hoy se vierten a la cuenca, o bien planes de sustitución donde se culmine con el vertido, las descargas, las emisiones y las pérdidas de este tipo de sustancias¹⁰⁷.

Esto deberá realizarse bajo la premisa del principio de progresividad consagrado en el Art. 4° de la Ley 25.675, el que implica 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”.

Ahora bien, para que ello sea posible, es necesario que la ACUMAR defina y desarrolle un cronograma que apunte a la reducción de vertidos, que cuente con plazos concretos que permitan conocer los siguientes pasos en la progresión. Por otra parte también se deberán establecer los instrumentos de carácter normativo que contengan los volúmenes de la carga másica de contaminantes que puede soportar el río, como así también la definición de los usos del cuerpo receptor, herramientas que resultan de fundamental importancia para la gestión de recomposición de la cuenca¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Resolución ACUMAR 8/2007, Anexo I: Resumen Ejecutivo PSI págs. 7/11.

¹⁰⁷ Cuerpo Colegiado. Escrito presentado ante el Juzgado Federal de Quilmes.

¹⁰⁸ Plan de Rescate del Riachuelo. Greenpeace. Pág. 45.

El objetivo de calidad que debería guiar este cronograma es el de alcanzar concentraciones en el ambiente de la cuenca similares a los niveles de fondo para las sustancias peligrosas que existen en la naturaleza, y cercanos a cero para las sustancias y compuestos producidos por el hombre¹⁰⁹.

Entendemos que no será posible *recomponer*, especialmente si no se deja de contaminar. En el caso de las sustancias químicas tóxicas y peligrosas, eso significa, dejar de emitir, tanto al agua, como al aire y al suelo, los compuestos más peligrosos desde el punto de vista de la salud y el medio ambiente¹¹⁰. Los países europeos, por ejemplo, ya han tomado compromisos de reducción progresiva de vertidos de este tipo de sustancias peligrosas como único camino para lograr la calidad de las cuencas marítimas o fluviales¹¹¹.

El camino por recorrer debe iniciarse con la inmediata adopción de un cronograma de eliminación progresiva de los vertidos y emisiones al ambiente de la cuenca de sustancias peligrosas. Para lograrlo es necesario poner en marcha una batería de medidas que incluyan la mejora en los procesos productivos, en las operaciones y en el mantenimiento, pero principalmente se requiere sustituir las sustancias peligrosas por otras que no lo sean o por procesos que no las requieran¹¹².

De no ser posible la sustitución, en el corto plazo, hay algunas sustancias que pueden ser destruidas a través de tratamientos actualmente disponibles para llevar a cero sus emisiones al ambiente. Los metales pesados como el plomo, el cromo, el cadmio y el mercurio son ejemplos de los químicos que no se pueden degradar en las plantas de tratamiento y se

¹⁰⁹ Greenpeace. Doc. cit. Pág. 46.

¹¹⁰ Los compuestos peligrosos que no pueden ser destruidos en las plantas de tratamiento deberán ser directamente sustituidos de los procesos de producción, reemplazándolas por otras menos peligrosas. A menudo la reducción de la carga de un contaminante en un medio determinado se traduce en el aumento de su presencia en otro medio. Por ejemplo, las plantas de tratamiento convencionales, en el caso de los compuestos que no pueden destruirse allí, acaban pasando los contaminantes del medio líquido al sólido, reduciendo los vertidos directos pero aumentando el problema de contaminación de los barros de las plantas. Greenpeace. Riachuelo. Documento interno.

¹¹¹ Directiva Marco de Aguas de la Unión Europea. Cuarta Declaración Ministerial para la Protección del Mar del Norte, 9 de junio de 1995, Declaración de Sintra, firmada en Portugal en julio de 1998.

¹¹² Cuerpo Colegiado ... Doc. Cit.

encuentran en concentraciones preocupantes en diversos puntos de la cuenca, según distintos estudios¹¹³.

Estos metales, presentes en el ambiente de la cuenca, son elementos que tienen un conocido impacto ambiental y sanitario, y conforman apenas la punta del iceberg de un problema mucho mayor que involucra a otros cientos de compuestos con propiedades similares, cuyos vertidos y emisiones al ambiente de la CMR también deben ser sujeto de reducción progresiva hasta llegar a cero, cuestión que estimamos debería establecerse para el año 2020¹¹⁴.

Para ello será necesario poner en marcha planes de sustitución que permitan reducir sus vertidos y emisiones de manera escalonada, fijando metas y porcentajes de reducción en fechas intermedias que deberán ser cumplidas por todos los involucrados.

La puesta en marcha de un proceso como el que han recorrido otros países, y que resulta imprescindible impulsar para reducir fuertemente la contaminación de origen industrial en la CMR, requiere de la presencia fundamental de un estado con suficiente jerarquía institucional y técnica como para liderar un proceso de esta magnitud, y que deberá necesariamente involucrar al sector privado, que hasta el momento se ha mostrado prácticamente ausente de todo tipo de iniciativas.

X. A modo de conclusión

La CMR se encuentra actualmente ante una oportunidad histórica, tal vez la última que tenga para revertir el lastimoso estado en que se encuentra, e impulsar acciones que apunten a mejorar las condiciones de vida de millones de habitantes que hoy sufren de manera directa las consecuencias de la contaminación.

La intervención de la Corte Suprema, en una pieza de enorme trascendencia jurídico-institucional, ha permitido romper la inercia que históricamente acompañó a la cuestión del Matanza – Riachuelo, donde nunca se pusieron en marcha planes y/o acciones tendientes a revertir su crítico es-

¹¹³Cuerpo Colegiado ... Doc. Cit.

¹¹⁴Cuerpo Colegiado ... Doc. Cit.

tado, sino que además ha señalado el camino que se deberá seguir para iniciar la compleja tarea de recomponer el daño ambiental existente.

No obstante ello, el saneamiento de la Cuenca requiere necesariamente de la realización de un conjunto de obras de infraestructura de gran envergadura y además una transformación de todo el modelo productivo existente, cuyo sostenimiento necesita de una férrea voluntad política y hasta un cambio paradigmático hacia el interior de la administración del Estado, cuestión que hasta el presente no parece vislumbrarse, al menos con la claridad y la rapidez que las obligaciones pendientes reclaman.

Por otra parte, las soluciones que el Riachuelo reclama no son únicamente de carácter técnico, en la medida en que, como ya lo hemos expuesto, estamos en presencia de una problemática de neto carácter socio-ambiental que reclama fundamentalmente la participación y el involucramiento de toda la sociedad.

Asimismo, llama poderosamente la atención la falta de involucramiento que en todo este tiempo ha manifestado el sector privado, quienes son una parte del problema que no parece sentirse parte de la solución.

De allí que el camino a recorrer hacia ese objetivo requiere de un gran esfuerzo de todos los sectores involucrados. Tal como lo hemos afirmado a lo largo de todo el proceso judicial abierto en la Corte Suprema, estamos convencidos de que el caso riachuelo nos ha colocado ante una gran oportunidad para comenzar a saldar la mayor deuda interna ambiental de la Argentina y hacer efectiva la vigencia de los derechos humanos fundamentales de aquellos que sufren las consecuencias de la contaminación.

Pero eso no será posible hasta tanto no pongamos en marcha una política de Estado, y eso es algo que hoy reclama su presencia.



Desafíos del poder judicial en vinculación al acceso a la justicia en materia ambiental

Por Eduardo Jiménez¹

“El presente trabajo es dedicado a mi querido maestro y amigo Daniel Sabsay, quien tanto ha contribuido a mi formación humana e intelectual. Sirvan estas simples palabras como reconocimiento a una gran persona, que ha hecho mucho por los demás, sin esperar nunca nada a cambio...”

Resumen ejecutivo

Los magistrados judiciales, al abordar el conocimiento de cuestiones ambientales, se encuentran siempre con causas de carácter “complejo” que no sólo presentan una materia de conocimiento interdisciplinario, sino que además su resultado final se aleja cada vez más del clásico litigio de “suma cero” en el que alguien pierde y alguien gana, e invita a concretar la figura de un juez “atento” y “componedor”, que pueda articular en su mejor medida la consigna constitucional del “desarrollo sustentable”. Es así como resulta necesario promover la sensibilización de los magistrados en ésta importante temática, ya que ellos deben, en el ejercicio de sus funciones, adoptar las medidas inmediatas y necesarias. Es que el derecho ambiental requiere de una participación activa

¹ El profesor Eduardo Jiménez es docente titular regular de la asignatura “Teoría Constitucional” en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, y de las asignaturas “Derecho Constitucional” y “Derechos Humanos y Garantías” en la Universidad Atlántida Argentina. Es asimismo Master en Derecho y Gestión Ambiental por la Universidad del País Vasco e Investigador categorizado II por el Ministerio de Educación de la Nación.

de la judicatura en aras de actuar un rol preventivo acorde con la naturaleza de dicha materia.

No cabe duda entonces que en la temática ambiental el juez debe disponer de amplios poderes (conferidos por la ley y acotados por el contexto constitucional de la bilateralidad y la defensa en juicio) para incluir en su sentencia una amplia gama de mandatos para la protección del entorno, o para extender el monto de la indemnización más allá de lo solicitado por el impetrante, o para disponer sobre el destino de la indemnización. También, al momento de disponer la tutela de los bienes ambientales, las sentencias dictadas por los jueces pueden expandir sus efectos más allá de las partes intervinientes. En consecuencia, es indudable que, sin llegar a hablar contextualmente de un “Juez Ambiental”, el perfil del magistrado se modifica radicalmente al abordar estas cuestiones.

Un caso paradigmático lo constituye el caso “Mendoza”, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso hacer uso de las facultades ordenatorias e instructorias que la ley le confiere. Corresponde aquí enfatizar el importante rol que ha asumido aquí nuestra Corte, al señalar los nuevos caminos, procesales y sustanciales, que han de asumir los magistrados en este camino.

Asimismo, ciertas actuaciones judiciales ante el Juzgado Federal N° 2 de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y Contencioso Administrativo de la Ciudad de Mar del Plata sirven de ejemplo para entender el rol de la judicatura en conflictos de corte ambiental. En tales casos se pueden observar la aplicación práctica de conceptos de materia ambiental tales como: la legitimación activa para propender a la tutela ambiental; la aplicación del término ecosistema; la necesidad de llevar a cabo un procedimiento de estudio de impacto ambiental previo a la implementación de nuevos emprendimientos; los principios precautorio y preventivo; la omisión inconstitucional en deberes ambientales; la declaración sobre el rol y atribuciones de la Prefectura Naval Argentina en lo referente al mantenimiento, extracción y demás menesteres relativos a los buques que se encuentran hundidos, abandonados, infraccionados o secuestrados por la Autoridad Nacional en aguas de jurisdicción Argentina; y el principio de cooperación ambiental.

I. Acotaciones preliminares

Debo decir, en principio, que me es particularmente grato aceptar la invitación a participar en esta nueva convocatoria de la FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, y en particular cuando ella proviene de su actual Directora Ejecutiva, nuestra querida amiga María Eugenia Di Paola.

Acotaré también que no es esta la primera ocasión en que me pregunto si será aventurado pretender desarrollar el perfil de un así llamado “juez ambiental”.

Y mi respuesta en este punto, sigue siendo la misma: el sistema jurídico es actuado y propiciado por una multiplicidad de actores, algunos de los cuales resultan ser jueces, los que como tales, poseen un rol específico que es el de impartir justicia, más allá de la materia que les quepa abordar a fin de bien realizar su cometido.

Es en tal contexto, que ellos han de someterse a las normas de su trabajo, lo que significa que los jueces deben conocer las herramientas de que disponen, identificarlas y saber usarlas en el contexto de un marco de actuación previamente definido por la ley².

Así las cosas, y, recién luego de haber confeccionado un marco regulatorio pertinente –en este caso de la materia ambiental–, es que puede comprenderse a cabalidad la utilidad que un magistrado judicial puede ofrecer a la construcción democrática de la realidad social, cuando se involucra de modo idóneo en el contexto de los cambiantes perfiles de capacidad técnica y aptitud moral que la sociedad requiere de ellos.

Aquí es cuando entra en escena la idea de sustentabilidad en el desarrollo³, que propugna generar un cambio de paradigma respecto de las

² Así lo he expresado en un aporte anterior, titulado “Los Magistrados Judiciales concebidos como nuevos articuladores del sistema jurídico” en “Revista Jurídica de Buenos Aires, Número de Derecho Ambiental, Edit. Lexis Nexis/ Abeledo Perrot, 2005, pag 71.

³ Aunque el modelo de crecimiento que oportunamente postuló la Conferencia de Río como “desarrollo sostenible” no aparece explícitamente definido en ninguno de los “productos” de esa Convención Internacional, no cabe duda ninguna de que allí se asumió la definición proveniente del denominado “Informe Bruntland” [1987] en donde se sostiene que éste se trata de un modelo de crecimiento “que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Es esto lo que surge del contexto de esa Conferencia, y que recepta en forma expresa el Artículo 41 de nuestra Constitución Nacional en su primer párrafo.

relaciones que vinculan a la persona humana con su entorno, y como ellas deben ser conducidas si la sociedad futura pretende sobrevivir.

Advierto, luego de lo expuesto, que los “buenos jueces” adecuadamente formados en los “principios del derecho” no requieren muchas veces, de la existencia de legislación para resolver cuestiones jurídicas, vinculadas con la tutela del entorno. Pero es muy importante que cuenten con ese marco de acción, pues su misión esencial en un Estado de Derecho, no es la de crear normativa, sino la de garantizar democráticamente su aplicación⁴.

Pero no puedo negar que los magistrados, al abordar el conocimiento de cuestiones ambientales, se encuentran siempre con causas de carácter “complejo”, que no solo presentan una materia de conocimiento interdisciplinario, sino que además, su resultado final se aleja cada vez más del clásico litigio de “suma cero” en el que alguien pierde y alguien gana⁵, e invita a concretar la figura de un juez “atento” y “componedor”, que pueda articular en su mejor medida, la consigna constitucional del “desarrollo sustentable”⁶.

No en vano, sostuvieron los Jueces y Fiscales reunidos en la ciudad de Buenos Aires el 3 y 24 de septiembre de 2003, el convencimiento en el rol que les toca en la aplicación efectiva del derecho ambiental en aras del logro del desarrollo sostenible, aunque en tal contexto denotaron la

⁴ Así, ha señalado con acierto Adriana Bianchi en sus comentarios iniciales a la publicación del material de trabajo al “Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina/ 23 al 24 de septiembre del 2003/ Buenos Aires/ Argentina” (Edit. FARN, 2003, pag. 13), que “(...) La importancia del Poder Judicial en la toma de decisiones dentro del ámbito medioambiental es crítica para el logro de un desarrollo sustentable. **Además, el Poder Judicial sigue desempeñando un papel clave en la promoción del acceso a la justicia, la aplicación y el cumplimiento de la legislación medioambiental asegurando la participación pública**” (el resaltado me pertenece).

⁵ Es que en los litigios convencionales, el Juez evalúa los elementos de juicio, y determina usualmente un vencedor y un vencido, en una contienda en la que se debate un hecho ya acaecido y sus posibles responsables y consecuencias jurídicas. La cuestión ambiental requiere de un adecuado equilibrio en la “composición”, y la articulación prioritaria de los principios de “precaución” y “prevención” antes que el de “recomposición”, que actúa una vez acaecido el daño ambiental. Muchas veces, la determinación en justicia de la existencia de un vencedor y un vencido, en materia ambiental, no resuelve la grave consecuencia que amerita la consumación del daño sobre el entorno.

⁶ Así, expresa en lo pertinente el Artículo 41 de la Constitución Nacional, que “Todos los habitantes gozan del derecho a 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**”.

carencia, en general, de una adecuada motivación de los jueces y fiscales respecto de la temática ambiental.

Es que en realidad, resulta necesario promover la sensibilización de los Magistrados judiciales en ésta importante temática⁷, ya que ellos deben, en el ejercicio de sus funciones, adoptar las medidas inmediatas y necesarias para la protección del ambiente y a las personas que en él se desarrollan, o aún todas las medidas cautelares que resulten conducentes a tal fin, aún cuando se debata su competencia para entender en la cuestión.

Por otra parte, es también importante que los Magistrados promuevan la participación pública en la toma de decisiones ambientales, coadyuvando así, desde el específico cumplimiento de sus roles, a instalar en la sociedad una conciencia cívico-ambiental, debiendo propenderse a tal fin, a su capacitación para la utilización de las herramientas jurídicas existentes.

II. Importancia de la vigencia y adecuada aplicación de los mandatos contenidos en la Ley General del Ambiente

Cierto es que no son los Jueces, sino los sistemas políticos en general quienes deben ocuparse de diseñar las herramientas para lidiar con la conflictividad social [que incluye, por cierto a la conflictividad ambiental]⁸.

⁷ Así, en la denominada “Declaración de Buenos Aires”, del 23 y 24 de septiembre de 2003, propiciaron los allí firmantes, entre otros puntos del acuerdo allí habido, que es necesario:

- Incorporar la temática ambiental a los programas de capacitación de jueces y fiscales de los organismos nacionales y locales destinados a tal fin;
- Canalizar la capacitación regional a través de la Red Iberoamericana de la Escuela Judicial;
- Estimular, a través de incentivos, la formación en temas ambientales; redactar, difundir y utilizar manuales (Digestos Ambientales Integrales) como herramientas de capacitación que recopilen principios básicos del derecho ambiental, como así también un compendio de la normativa ambiental local y de la principal jurisprudencia habida en la materia;
- Promover espacios de intercambio de experiencias
- Optimizar la utilización de recursos;
- Propender a la institucionalización de la capacidad ambiental de los jueces y fiscales, considerando la importancia de implementar su evaluación y seguimiento
- Incluir en los programas de capacitación a personal auxiliar de los Juzgados y el Ministerio Público, y de la Administración Pública

⁸ Así, sostiene Alberto Binder (Introducción al Derecho Penal” Edit “Ad Hoc” Buenos Aires, 2004, que de tal cuestión “(...) se ocupa la política de gestión de la conflictividad juntamente con las restantes políticas públicas (económica-salud-educación). Ella se aplica en tres niveles prevención,

Así es que durante el año 2002, el Congreso de la Nación sanciona –entre otras– la Ley General del Ambiente, N ° 25.675⁹, que respondiendo al pedido de la más calificada doctrina nacional al legislar los presupuestos mínimos en materia ambiental, estableció adecuados parámetros en materia de aquellos temas y competencia que la Constitución incluye dentro del concepto de “presupuestos mínimos de protección”¹⁰.

Conforme lo normado en el tercer párrafo del Art. 41 del texto fundamental, la denominada Ley General del Ambiente regula lo referente a los presupuestos mínimos que hacen al logro de una gestión sustentable y armónica del ambiente, lo que incluye la preservación de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

Esta ley, desde el contexto del denominado “federalismo de concertación”, promueve la vieja regla de “pensar globalmente y actuar localmente” fortaleciendo de este modo el poder de decisión provincial y municipal, en cuanto éstos últimos ámbitos se encuentran habilitados para complementar sus disposiciones, con lo que no se desentiende del hecho de que la toma de decisión será en todos los casos federal, aunque su ejecución y complementación ha de ser diseñada en el marco de los espacios locales¹¹.

disuasión, reacción y en diferentes modalidades. Los niveles de actuación de la política de gestión de conflictividad comienzan por la intervención indirecta sobre el conflicto –delegación de la gestión del conflicto en otros ámbitos; siguen con los modelos de referencia –derecho–; continúan con la conciliación –se amplían los ámbitos para la solución alternativa del conflicto–; y ante el fracaso aparece la justicia reparadora –último nivel de resolución no violenta del conflicto–; para finalizar, en la justicia penal –habiendo fallado la intervención de los niveles previos– se aplica los instrumentos violentos del estado”.

⁹ Ley 25.765, (BO: 21/11/02).

¹⁰ Cfr. García Minella, Gabriela “Ley General del Ambiente” en “AAVV” “Derecho Ambiental: su actualidad en el tercer milenio” Edit. EDIAR, 2004, pag.39. Ha resaltado en este punto la calificada autora, que “(...) Esta ley resulta faro-guía para la interpretación y aplicación de presupuestos mínimos que legislen sobre otras materias no contenidas en ésta ley, pero vinculadas, y para las leyes provinciales que complementan la materia ambiental” agregando también que “Toda normativa relacionada con la materia, aún la municipal, se guiará por la Ley General. Las normas dictadas con anterioridad –nacionales y provinciales– seguirán vigentes en tanto no se opongan a ésta ley” (pag.43).

¹¹ Es claro en este sentido el artículo 3 de la norma, que expresa “La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en éstas”.

Pero quizá para la actuación de los jueces, el aporte más trascendente de la norma en estudio sea la enunciación de los objetivos de la política ambiental nacional, que son situados en el contexto del desarrollo sustentable¹², a lo que agrega herramientas jurídicas pertinentes, ya que su Art. 32 amplía considerablemente sus roles.

Es que el derecho ambiental requiere de una participación activa de la judicatura, la que si bien actuando de esta manera podría afectar la regla de “congruencia procesal”, ello es en aras de actuar un rol preventivo acorde con la naturaleza que posee la materia ambiental y los requerimientos en justicia que ella conlleva¹³.

En función de lo expuesto, deben los Magistrados Judiciales desplegar técnicas acordes a los requerimientos de esta materia, tendientes a evitar que el “daño temido” que preanuncia el riesgo, se torne real, o aún neutralizar o en lo posible, aminorar las consecuencias nocivas que puedan producirse a partir de su advenimiento¹⁴.

No cabe duda entonces que en esta materia, el juez debe disponer de amplios poderes [conferidos por la ley y acotados por el contexto constitucional de la bilateralidad y la defensa en juicio] para incluir en su sentencia, una amplia gama de mandatos para la protección del entorno, o para extender el monto de la indemnización más allá de

¹² Ellos son enunciados en el Art. 2 de la norma en estudio, y se encuentran íntimamente relacionados con los principios e instrumentos de gestión ambiental consagrados en los Art. 4, 8 a 26 y 34. Recomendamos para profundizar este contexto de análisis, la lectura en extenso de tales objetivos, desarrollados por García Minella al abordar el análisis de la LGA. (Op. Cit., pag. 50 y ss.).

¹³ Augusto Morello y Nestor Cafferatta describen en este punto el derecho procesal de nuestro tiempo con justeza, acotando que“(…) con maleabilidad y coherencia, no permaneció ajeno a las adaptaciones y mudanzas que exigen las horas con que comienza el tercer milenio: 1) reconstruir lo nuclear de su cientificidad, en diferente escala y de otro modo, el necesario ensamble del derecho sustancial con el procesal, empeñándose por brindar respuestas útiles a las nuevas demandas de la sociedad; 2) simplificando las grandes avenidas, fases y formas del trámite judicial en ese nivel de lo colectivo, intereses difusos, es decir meta o transpersonales, que terminan por ser “derechos fundamentales fuertemente garantidos” y merecedores de una “diversificada tutela efectivo”; 3) el activismo que corresponde al juez y a las garantías; 4) la reformulación del proceso justo constitucional y el que dibujan los “tratados” Conf.. art. 75 inc.22 CN.”(Cfr. Cafferatta N y Morello Augusto “Las industrias, la tutela del Ambiente y la Corte Suprema”, Edit. Lexis Nexis, JA, 26/09/01, pp.29.

¹⁴ Cfr. SCJBA Autos “Almada, Hugo c/ COPETRO SA. Y otro”, “Irazu, Margarita c/ COPETRO SA. Y otro” del 19/5/98.

lo solicitado por el impetrante, o para disponer sobre el destino de la indemnización¹⁵.

También al momento de disponer la tutela de los bienes ambientales, las sentencias dictadas por los jueces puede expandir sus efectos más allá de las partes intervinientes.

Los alcances de la LGA en estas cuestiones, fueron adelantados y luego reconocidos por la propia jurisprudencia. Así, se ha sostenido que *“Se pretende, decisivamente, modificar el perfil del juez de la legislación procesal civil. Aparece un juez casi inquisitivo, con mayores poderes y deberes, así con facultad para “disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general” a lo que se agrega que “(...) de oficio, sin petición alguna de parte, en cualquier estado del proceso, disponga con carácter de medida preparatoria, medidas de urgencia, sin audiencia de la parte contraria” y que la LGA “(...) confiere facultades suficientes a la autoridad judicial en el ámbito de los procesos ambientales, tanto en la esfera cautelar como en relación al proceso, concordantemente con el principio de prevención que gobierna la materia”*¹⁶.

No hay duda entonces, de que sin llegar a hablar contextualmente de un “Juez Ambiental”, el perfil del Magistrado –Juez, al fin– se modifica radicalmente al abordar seriamente estas cuestiones, ya que en todos los casos, la naturaleza del litigio impetrado, que siempre involucra válidos intereses en pugna, lo obliga a “mediar” más que definir en pos de la razón de uno u otro¹⁷.

¹⁵ Cita aquí Andrea Brusco (“La relación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo para la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental: mecanismos de coordinación e interacción” en “Simposio de Jueces y Fiscales...” citado, pág 208) para el primer caso, el cese de la actividad dañosa o la realización de obras para impedir que se sigan generando daños al ambiente, para el segundo caso, produciendo una condena global por el daño producido, aunque ella no haya sido solicitada, y para el tercero, ordenando –por ejemplo– que la parte que corresponda de la indemnización, sea ingresada en un fondo especial.

¹⁶ (Cfr. CFed. La Plata en Autos “Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas SA. s/ Ordinario” Sentencia del 8/9/2003)

¹⁷ Se ha enfatizado aquí que el Magistrado opone aquí una ecuación “docente entre el derecho y la vida, para adoptar un rol activo, de tutela preventiva, continua, eficaz, enérgica, anticipatorio, temprana, dinámica, rápida, flexible vigorosa, colaboradora, agente del cambio social” (Cfr. Freire Da Silva “Activismo judicial en materia ambiental” en AAVV “Direito Ambiental em Evolução, 3, año 2002).

Bien ha señalado en este punto Daniel Sabsay, que de la Constitución surge con claridad que quienes son llamados a aplicarla e interpretarla deben tener en cuenta la expresión “desarrollo humano”, lo que plantea un claro pronunciamiento en lo que hace a los parámetros que deben ser tenidos en cuenta al momento de la toma de decisiones gubernamentales, cuando lo que está en juego son las condiciones para la vida humana, en todo lo que hace a su dignidad, calidad e igualdad¹⁸.

Es que la Ley General del Ambiente, reúne en su texto aspectos básicos de la política ambiental nacional, en consonancia con diversas contribuciones que a tal fin realizó oportunamente la comunidad jurídica y la sociedad civil, en general, trayendo aparejada, como antes señalé, la necesidad de arribar a un escenario de “federalismo de concertación”, diseñando el ámbito sobre el cual se deben sancionar, interpretar e implementar las normas sectoriales de presupuestos mínimos.

No en vano los coordinadores del Simposio de Jueces y Fiscales de América latina, sugirieron oportunamente la necesidad de actualización y entrenamiento de los jueces y otros actores jurídicos en temas de derecho ambiental, lo que ha sido también resaltado en todos los simposios judiciales organizados regionalmente por el PNUMA, y culminados con el Simposio Mundial de Johannesburgo¹⁹.

¹⁸ Sabsay, Daniel, en capítulo actualizado del libro “Ambiente, Derecho y Sustentabilidad, cuya versión en inglés será publicada próximamente por la Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Pace (EEUU). Agrega allí el prestigioso ambientalista argentino, que con la Ley General del Ambiente, se ha dado comienzo a un nuevo ciclo, con el objetivo de conseguir para nuestro país, la sustentabilidad de su modelo de desarrollo, aspirando a hacer realidad la letra constitucional en cuanto a que el ambiente debe ser “apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”.

¹⁹ Celebrado en la ciudad de Johannesburgo, Sudáfrica, entre el 18 y el 20 de agosto del 2002, del que surgieron como conclusión los denominados “Principios de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible y la Función del Derecho” adoptados por ese simposio. El primero de ellos se refiere justamente a “La mejora de la capacidad de quienes participan en el proceso de promover, ejecutar, desarrollar y aplicar coercitivamente la ley, tales como magistrados, fiscales, legisladores y otras personas, para que realicen sus funciones sobre una base bien fundamentada con la especialización, la información y los materiales necesarios”. Resaltamos que copia de ésta declaración fue entregada al Sr. Secretario de las Naciones Unidas como una contribución de ese simposio a la próxima Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y para una difusión más amplia a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

III. La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la articulación adecuada de las reglas constitucionales de sustentabilidad y participación ciudadana en materia ambiental

No hace mucho tiempo atrás, nos tocó comentar una importante resolución de nuestra Corte Suprema de Justicia²⁰ en el caso “Mendoza”.

Decíamos allí que no es habitual efectuar un comentario acerca de una decisión preliminar de un tribunal de justicia, cuando no se trata de una sentencia definitiva.

Pero claro, en ese caso se trataba ni más ni menos que de la Alta Corte de Justicia Nacional, actuando en instancia originaria y que además instaba –sin resignar sus roles legal y constitucionalmente impuestos– una modalidad de actuación participativa, con intervención de las partes en conflicto y diversas ONG’s, a fin de clarificar el tema a decidir, todo ello monitoreado a partir del pedido “oficioso” de un dictamen a la Universidad de Buenos Aires.

En su primer decisorio, la Corte delimitó con precisión los diversos tipos de pretensiones que involucraron la generación de esa demanda –ello a modo de facultad ordenatoria del proceso–, distinguiendo la reclamación referida al resarcimiento de bienes individuales, cuyos legitimados activos son quienes reclamaron allí por el resarcimiento a los daños a las personas y al patrimonio, sufrido como consecuencia indirecta de la agresión al ambiente producido, de aquella pretensión cuyo objeto reside en la defensa del bien colectivo configurado por el ambiente.

²⁰ En un trabajo titulado “Breves reflexiones acerca de la actuación originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en materia de prevención y recomposición de daño ambiental colectivo)” en “LL” Suplemento Ambiental, del 16/5/2008, pag. 1 y ss. Comentando al hoy ya “célebre” caso “Mendoza”. Allí, un colectivo de diez y siete (17) personas iniciaron demanda en contra del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las cuarenta y cuatro (44) empresas indicadas en demanda, tendiente a ser resarcidos por los daños y perjuicios que aseguran les han ocasionado a partir de la evidente contaminación que hoy deja traslucir la cuenca del río “Matanza-Riachuelo”, adunando a su pedido el de recomposición respecto del daño ambiental referido. Cabe recordar que esa cuenca tiene una población aproximada de tres millones de habitantes, abarcando en su extensión a parte de la Capital Federal y once (11) partidos de la Provincia de Buenos Aires, lo queda cuenta de la magnitud y envergadura del problema institucional que conllevó ésa demanda.

No dudo de que en este supuesto le tocó a la Corte Suprema enfrentar un asunto judicial de aquellos denominados “procesos complejos” o de “alta complejidad”, y sabido es que en estos casos, tan peculiares como paradigmáticos, la complejidad de las cuestiones traídas a contienda y la importancia de los valores en juego al momento de resolverlas, torna necesario definir ciertas consideraciones previas, tendientes a esclarecer la postura que a la postre, habrá de asumir el tribunal en el caso.

En el caso, la Corte dispuso hacer uso de las facultades ordenatorias e instructorias que la ley le confiere, a fin de proteger el interés general: así, definió claramente la extensión de su competencia originaria, declarándose incompetente para entender en el reclamo referido al resarcimiento de los daños y perjuicios de corte individual peticionados en demanda.

Pero además, requirió como medida previa a tomar cualquier decisión cautelar, una serie de precisos informes a las empresas demandadas, y en cuanto al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al COFEMA, la presentación de un plan integrado que involucre esencialmente a la producción de un ordenamiento ambiental del territorio en cuestión, control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, estudio del impacto ambiental generado por las empresas demandadas, y programas de educación e información ambiental, determinando plazos perentorios para evacuarlos²¹.

Es bueno advertir, como bien lo hizo el Ministro Fayt al emitir su voto individual, en ese caso se encuentra en juego el denominado “poder de policía de salubridad o medio ambiente” y para la prosecución de los objetos procesales indicados en demanda y sobre los que la Alta Corte de Justicia aceptó intervenir –tutela preventiva y reparatoria del medio ambiente, concebido como bien social y constitucionalmente tutelado– no existe la información adecuada, ya que la demanda no informa al tribunal aspectos esenciales sobre la cuestión litigiosa²².

²¹ Y como si ello fuese poco, la Corte Suprema de Justicia hizo evaluar los informes, una vez presentados, por una comisión técnica de la UBA a fin de mejor sopesar la calidad técnica de los mismos.

²² Adviértase que conjugó aquí el juzgador de este proceso complejo, la articulación de una medida preliminar ordenatoria e instructoria, con la necesidad de logra un adecuado acceso a la información pública por parte del Tribunal y la sociedad, ello con la participación de actores sociales relevantes, como lo son las ONG’s involucradas en la demanda. Bien puede decirse

El 8 de julio de 2008, y luego de concitadas las medidas antes señaladas, la Corte Suprema dictó una sentencia ejemplar²³, en la que resolvió de modo definitivo la específica pretensión sobre recomposición y prevención que transitó por medio de este proceso urgente y autónomo.

El objeto del decisorio se orienta hacia el futuro y, en tal contexto, fijó los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, aunque respetando el modo en que se concretará, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración.

En consecuencia, el obligado al cumplimiento, deberá perseguir los resultados y cumplir los mandatos descriptos en los objetivos enunciados en la sentencia de mérito, quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo.

Por otra parte, y atento el carácter definitivo de la sentencia, el proceso de ejecución se delegó en un juzgado federal de primera instancia, a fin de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento, pero con una peculiaridad: lo constituyó en Superior Tribunal de la Causa, a fin de evitar dilaciones para el caso de existir apelaciones ante tribunales intermedios²⁴.

aquí que la Corte "preparó el terreno" sobre el que luego iba a actuar, invitando a las partes a gestionar participativamente el conflicto, asegurándose datos técnicos de relevancia que le permitirán articular –a su tiempo, y con la mesura que el caso impone, dada su evidente relevancia institucional– las medidas cautelares que resultan pertinentes.

²³ Cfr. CSJN Fallos, M. 1569. XL. ORIGINARIO autos "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), dictado el 8/7/07. Allí especificó la Alta Corte que " La condena que se dicta consiste en un mandato de cumplimiento obligatorio para los demandados, con las precisiones que surgen de los considerandos siguientes y cuyo contenido es determinado por el Tribunal en uso de las atribuciones que le corresponden por la Constitución y por la ley general del ambiente" , aclarando allí además, que "Por otro lado, la eficacia en la implementación requiere de un programa que fije un comportamiento definido con precisión técnica, la identificación de un sujeto obligado al cumplimiento, la existencia de índices objetivos que permitan el control periódico de sus resultados y una amplia participación en el control"(textual de la sentencia citada)

²⁴ Así, señaló nuestro Superior Tribunal de Justicia de la Nación en el reciente precedente en comentario, que "Frente a estas situaciones, el señor juez federal interviniente deberá realizar, como se señaló en los precedentes de Fallos: 305:129; 310:2159;311:334, un escrutinio verdaderamente suficiente, permitiendo una revisión plena de las cuestiones controvertidas en el marco de un trámite bilateral, que concilie aquel estándar constitucional con la rigurosa celeridad que debe imperar en la resolución de estos conflictos. Por otra parte y a fin de poner en claro las reglas procesales, corresponde declinar la intervención de toda otra sede, de manera que las decisiones finales que tomare el magistrado cuya intervención se ha ordenado serán consideradas

Ello por supuesto, sin olvidar la aplicación de las reglas de bilateralidad, propias de una actuación democrática en juicio, informado en las reglas del “debido proceso” constitucional.

En suma, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia con relación a las pretensiones que tenían en ese proceso, por objeto, la recomposición y prevención, ordenando a tal fin la Autoridad de Cuenca que contempla la ley 26.168 el cumplimiento del programa establecido en la propia sentencia, disponiendo además que el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son igualmente responsables en modo concurrente con la ejecución de dicho programa, estableciendo que la Auditoría General de la Nación realizará el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento, habilitando la participación ciudadana en el control del cumplimiento del Plan de Saneamiento y del programa fijado, encomendando al Defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de dicha participación, mediante la conformación de un cuerpo colegiado en el que participarán los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en esta causa en condición de terceros interesados, y finalmente, atribuyendo competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes para conocer en todas las cuestiones concernientes a la ejecución del pronunciamiento en cuestión, y en la revisión de las decisiones finales tomadas por la Autoridad de Cuenca, según el alcance establecido en la sentencia.

Respecto del proceso relativo a la reparación del daño, la Corte Suprema lo reservó para sí, alegando que no se refiere al futuro, sino a la atribución de responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado.

como dictadas por el superior tribunal de la causa a fin de permitir su impugnación por ante esta Corte, de verificarse todos los otros recaudos que condicionan su admisibilidad, en la instancia del art. 14 de la ley 48, ***sustrayendo así de toda actuación a cualquier tribunal intermedio. El tribunal delegado tendrá también las facultades necesarias para fijar el valor de las multas diarias derivadas del incumplimiento de los plazos, con la suficiente entidad como para que tengan valor disuasivo de las conductas reticentes. Asimismo, podrá ordenar la investigación de los delitos que deriven del incumplimiento de los mandatos judiciales que se ordenan en la presente sentencia***” (textual del precedente, el resaltado me pertenece).

IV. Algunos aportes de la experiencia personal como magistrado judicial en la aplicación de los principios y reglas que define la ley general del ambiente y la constitución nacional

Más allá de la insustituible referencia institucional que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación ofrece a los jueces inferiores al momento de presentar su propia actuación garantista, articuladora e integradora al resolver contiendas ambientales, me ha parecido procedente aportar al lector ciertas actuaciones judiciales en las que me ha tocado intervenir como Juez Federal de Primera Instancia²⁵, resolviendo –con distinta suerte– conflictos de corte ambiental, de las que puede advertirse claramente la complejidad de las cuestiones ambientales, en particular cuando ellas son sometidas a juicio.

a. El caso de la Fundación Reserva Natural Puerto Mar del Plata

En este primer precedente, la Fundación Reserva Puerto de la ciudad de Mar del Plata, promueve acción de amparo por entender que el Consorcio Portuario Regional de Mar del Plata había comenzado un proceso licitatorio para la explotación de un balneario en su espacio lindero, con posibilidad de grave daño a ese espacio preservado²⁶.

Los considerandos del fallo de 1 ° instancia, expresaron lo siguiente:

“Que más allá del marco de debate admisible en este proceso de “sumaria cognitio” y las evidentes discrepancias surgentes entre los protagonistas de la presente acción de tutela, existen ciertas circunstancias que pueden darse por reconocidas o acreditadas, a fin de intentar zanjar el presunto agravio al ambiente y en particular al hábitat de las aves

²⁵ Me encuentro a la fecha, y desde el mes de mayo del 2002, a cargo del Juzgado Federal N ° 2 de 1° Instancia, Civil, Comercial, Laboral y Contencioso Administrativo de la Ciudad de Mar del Plata.

²⁶ Me refiero a los obrados “Fundación Reserva Natural Puerto Mar del Plata c/ Consorcio Portuario Regional de Mar del plata s/ Amparo Ambiental”, Expediente N ° 56.946, de trámite por ante el Juzgado Federal N ° 2 a mi cargo, Secretaría N ° 1. La sentencia dictada fue en principio revocada por la Alzada marplatense, pero luego la Corte Suprema de Justicia descartó en instancia extraordinaria tal sentencia de Cámara, ordenándole dictar una nueva, a partir de la que se confirma entonces, el decisorio de Alzada.

migratorias que transitan la superficie de terreno denominada por los amparistas "Reserva Natural Puerto Mar del Plata".

I): La idoneidad de la Fundación Reserva Natural Puerto de Mar del Plata a fin de promover la presente acción: Más allá de los elípticos cuestionamientos que el CONSORCIO PORTUARIO REGIONAL DE MAR DEL PLATA efectúa respecto de la legitimidad de los amparistas para reclamar, fundado en la situación de tenencia precaria que ellos detentan sobre el mentado predio, o parte de él, o el hecho de cuestionar el carácter "natural" de la misma, o aún aducir que los promovientes no han cumplido cabalmente las obligaciones que oportunamente les impuso el Estado Provincial de Buenos Aires al otorgarles tal tenencia precaria, no obstan a su plena legitimación para propender a la tutela ambiental, concebida como un derecho humano de la tercera generación.

Ya he indicado al proveer el escrito de postulación inicial que la fundación amparista se encontraba estatutariamente legitimada –y con holgada suficiencia– para accionar en autos, en los términos del Art. 43 CN (ver fs.105 vta.).

Ello ha sido de todas formas, corroborado por jurisprudencia firme y conteste, que ha legitimado aún al "vecino del lugar" para impetrar acciones en resguardo de la legalidad ambiental (Cfr. CNCont. Adm. Sala III Autos "Schroeder, Juan c/Estado Nacional (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano)" LL 1994-E, pag. 449, y el citado a fs.105 vta. de esa Cámara Contenciosa en Autos "Consumidores Libres").

De todas formas, los precedentes de este Juzgado y aún de la Alzada local (fs. 105, 1° párrafo) permiten aventar toda duda posible respecto de la legitimación de la FUNDACIÓN RESERVA NATURAL PUERTO DE MAR DEL PLATA para impetrar acción de amparo en resguardo del ecosistema que aloja el tránsito periódico de aves migratorias que habitualmente se trasladan desde la desembocadura del Río de la Plata y hasta Tierra del Fuego.

Ello aún teniendo en cuenta la posibilidad –no acreditada en el expediente– de que la FUNDACIÓN RESERVA NATURAL PUERTO DE MAR DEL PLATA detente a la fecha un permiso precario de tenencia sobre el mencionado humedal y hubiese incumplido ciertas obligaciones a su cargo que el CONSORCIO denuncia a fs.119. Nada de ello empece al

derecho social de esta fundación a reclamar por la tutela del ecosistema que involucra al “habitat” de las aves migratorias que allí se alojan en su tránsito hacia el sur del país.

II): Las cuestiones de fondo: Aclarado lo que antecede, cabe clarificar en primer lugar, si en realidad el ámbito que pretende ser preservado constituye un “ecosistema”, para luego evaluar si el sistema constitucional argentino provee de una protección ambiental como la solicitada por los amparistas de Autos frente al emprendimiento impugnado, y si –en tal caso– la pauta legal impuesta ha sido incumplida por el CONSORCIO PORTUARIO REGIONAL MAR DEL PLATA.

Así las cosas, y al adentrarme en la problemática definida por los contendientes de Autos, he de dejar en claro que no dudo de que la estructura de la imagen del mundo dentro en el que opera nuestra civilización es complicada. Aún, pese a ello, se ha señalado que la que del mismo posee la física moderna es holística y ecológica, pues con ella se pone énfasis en la fundamental interrelación e interdependencia de todos los fenómenos, biológicos, psicológicos, sociales y ambientales.

De acuerdo con esta idea, hay quienes sostuvieron el concepto de paradigma ecológico, para enmarcar esta nueva concepción del mundo y la realidad (Pániker, Citado por Hernández, Ana Jesús “Metodología sistémica” Narcea, Madrid, 1989, pag.39).

Desde allí puede situarse al ambientalismo como un paradigma cultural desde donde es aceptada la noción de que los seres humanos son parte del balance de la naturaleza. Creo sinceramente que en el marco de esta noción integradora, la relación entre el ser humano y la naturaleza no debe ser de exclusión: uno u otra, sino de colaboración, de simbiosis, de cooperación. Esta perspectiva, a la que adscribe, diseña un intento de conciliar el incremento de la producción de bienes, con la conservación y protección al medio ambiente.

Por ello, y sin dejar de lado a los importantes movimientos ecologistas que apuntan su atención a problemas ambientales puntuales, creo que debe acentuarse la atención –y así lo hago desde la presente resolución– en el matiz holístico o de “totalidad” que el problema ambiental presenta, y por ello he efectuado la previa referencia al “paradigma ecológico” a partir del

que los problemas ambientales son vistos como una totalidad de problemas que afectan tanto a la calidad, como a la posibilidad de vida.

En tal contexto, es claro que la “Declaración de Estocolmo” recogida en el contexto del Art. 41 de la CN., definió los distintos problemas que encierra la consagración del derecho al medio ambiente apropiado (Cfr. Sabsay, Daniel “Derecho y protección del medio ambiente” En la obra colectiva: Leyes reglamentarias de la reforma constitucional, Ed. AADC, 1997).

Es que según lo expuso a su tiempo Humberto Quiroga Lavié (Cfr. del autor citado “La Protección ambiental en la Reforma de la Constitución Nacional” LL del 18/3/96), el derecho a gozar de un ambiente sano resulta ser un derecho público subjetivo, no obstante que el Art. 41 de la C.N. dice que el derecho lo tienen “todos los habitantes”. No se trata entonces, según el autor citado, de un derecho individual, sino de incidencia colectiva. Cada individuo puede sentirse afectado individualmente, pero a nombre del grupo social al cual pertenece, que se encuentre alcanzado por la afectación.

Tal interpretación es compartida por la doctrina más calificada en el punto, que al referirse a la tutela medio ambiental, ha dicho que más que un derecho individual, se trata de un derecho social, cuya reglamentación resulta indispensable para armonizar el derecho a un ambiente sano con el derecho a desarrollar actividades productivas (Cfr. Badeni, Gregorio: Reforma Constitucional e Instituciones Políticas, Ed.. Ad-Hoc 1994, Camps, Enrique y Nolfi, Luis: La recepción constitucional de la protección al medio ambiente: operatividad y eficacia, “ED” del 21/5/96).

En ese contexto, no dudo de que el constituyente reformador de 1994, incluyó en el Art. 41 de la C.N. la idea enunciada por la Comisión Brundtland de la ONU sobre desarrollo sustentable, a partir de la cual *se habilita el desarrollo de actividades productivas actuales siempre que ellas no condicionen la calidad de vida de las generaciones futuras.*

Respecto del tipo del medio ambiente cuya protección garantiza el sistema constitucional Argentino, el mismo incluye a la diversidad biológica, concebida como comprensiva de la variedad de las especies y de los ecosistemas, imponiéndole a las autoridades –entre las que no cabe excluir a los jueces– su protección.

III): A partir de lo dicho ¿Puede ser considerada la así llamada “Reserva Natural Puerto”, un ecosistema que deba ser preservado? Estimo que sí, ello por las siguientes consideraciones:

Más allá de la duda que expone en todo momento el CONSORCIO PORTUARIO REGIONAL DE MAR DEL PLATA respecto de si el humedal en cuestión constituye una reserva, o si la misma es natural, no puedo desentenderme aquí de cierta eficiente documental provista por la amparista y no cuestionada en Autos, consistente en un informe técnico ambiental, efectuado por la Universidad Nacional de Mar del Plata respecto de la Reserva Natural Puerto Mar del Plata y Lagunas de Punta Mogotes (fs. 54/60).

Allí no solamente se destaca una importante cantidad de aves migratorias que circundan la zona (fs. 57/59), las que se complementan con mamíferos (fs. 58), anfibios (fs. 59, y extensa vegetación que se detalla a fs. 57, sino que además se caracteriza a tal humedal como un ecosistema (fs. 55).

También el informe de fs.61/62, no cuestionado, refiere al predio en cuestión como una reserva natural (fs. 62).

Advierto además, que según lo sugiere el CONSORCIO REGIONAL PORTUARIO MAR DEL PLATA, con cita de una suerte de “ponencia” de la Arquitecta Roxana Ferro a unas jornadas sobre recursos naturales presuntamente desarrolladas en ésta ciudad, sin respaldo documental agregado a la causa (fs. 117), la Reserva Natural Puerto Mar del Plata aloja aves migratorias, pero ellas son “pocas”, se reiteran en otras lagunas pampeanas, y no poseen dificultad en trasladarse y/o acostumbrarse a otros lugares.

También, aduce el CRPMDP, que en realidad, ese humedal se encuentra ya ciertamente afectado por contaminación con productos de desechos industriales y cloacales y que en realidad los demandantes no han efectuado estudios serios que abonan su posición.

En realidad, coincido con la amparista, en cuanto sostiene que el “CONSORCIO” no ha acreditado en este expediente, en la forma indicada por la ley, la inocuidad, o al menos, la sostenibilidad de su emprendimiento, que evidentemente tiene potencial para afectar a la ya agredida zona del humedal que aloja a las aves migratorias indicadas en el escrito de promoción, e identificadas con precisión a fs.58.

No me basta, realmente, con la cita a una “ponencia” de una arquitecta (que no se documenta en forma fehaciente) respecto de la pretendida aptitud de las aves en cuestión, para trasladarse a otros humedales en caso de agresión al medio ambiente en que transitoriamente se alojan. En tal caso, ello afianza mi criterio de que en realidad, puede haber agresión ambiental en tal lugar, con posibilidad de impacto en las mentadas aves.

Por otra parte, doctrina y jurisprudencia conteste, han refutado la hoy insostenible posición de que en materia ambiental, debe ser el impetrante quien pruebe que la actividad cuestionada produce daño al ecosistema, para viabilizar el pedido. Ya en Autos “Kattan Alberto y otro c/Estado Nacional PEN” (LL 1983-D-567 y 575) se sentó la regla de que al probarse en la causa que la autoridad pública denunciada no había llevado a cabo los estudios previos –en ese caso, tendientes a obtener permiso de captura para 14 ejemplares de “toninas overas”– fue suficiente para afianzar la postura de la actora ya que, probado ese dato, se avizoraba la posibilidad de generar un efecto dañoso de consecuencias imprevisibles para el supuesto de convalidarse la mentada autorización. Recalco ahora que esa tendencia se mantiene a la fecha en jurisprudencia conteste, de la Alzada local (Cfr. Autos “Fundación Fauna Marina c/Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires s/Amparo” ya citado a fs. 105).

Es que como bien se ha sostenido, la coexistencia de un orden constitucional y ambiental y un orden constitucional económico, además de obligar a una armonización de valores y objetivos que se sitúa perfectamente en la línea del desarrollo sostenible, no impide que el primero de dichos órdenes tenga una estructura interna discernible, de la que resulta la habilitación de potestades públicas de intervención desde determinados principios, entre los que se destacan los de *previsión* y *racionalidad*, con relación a cuantos objetos sean relevantes para la calidad de vida ambiental (Cfr. Diaz Araujo, Mercedes “La regulación ambiental: nuevas formas de intervención preventiva, represiva, compensatoria y estimuladora” en JA del 10/7/2002, Suplemento de Derecho Ambiental, pag. 36, con cita a Parejo, Alfonso Luciano “Manual de Derecho Administrativo”).

Debo expresar también que la necesaria realización de estudios de impacto ambiental respecto de nuevos emprendimientos, de raíz constitucional, *atiende a hacer efectiva primordialmente la regla de prevención ambiental*. De poco sirve luego de que los ecosistemas son agredidos,

pretender recomposiciones a veces imposibles, o generar marcos indemnizatorios que resultan poco relevantes respecto de la tutela que se pretende otorgar al medio ambiente.

Así, el Estado, y sus operadores –entre quienes se encuentran los miembros del Poder Judicial–, se encuentran obligados a perseguir el objetivo ambiental de manera positiva, ya que la concepción subjetiva del derecho al ambiente genera, a no dudarlo, consecuencias legales para el Estado. En este contexto, el deber público de mantener condiciones adecuadas de calidad ambiental hace que la protección del ambiente no sea sólo un derecho de rechazo frente al Estado, sino también un verdadero mandato de protección y actuación.

Por lo expuesto es que considero que lejos de ser una obligación de corte “programático”, la tutela ambiental es un mandato imperativo y operativo que obliga al estado y a los particulares a abstenerse de contrariar el derecho de los habitantes de esta Nación a gozar de un ambiente protegido, pero también realizar en modo efectivo ese mandato de acción, protegiendo al ambiente de manera positiva en su accionar, y obligando a los particulares a cumplir con su deber de proteger al ambiente (Cfr. Díaz Araujo, op. y pag. citadas).

Lo cierto es que si bien sostiene en su informe (fs.118 vta.) el CONSORCIO REGIONAL PUERTO DE MAR DEL PLATA, con cita al informe de la investigadora de la UNMDP, Mónica Cristina García, enfatizó que la predominancia de los vientos de la región Sur y Este, traslada la contaminación ambiental y sonora, desde Punta Mogotes al sector denominado de la reserva, pero no influyen en modo alguno los emplazamientos de balnearios, en las condiciones de la licitación (textual de fs. citada), realmente entiendo que lo transcrito ha sido una interpolación no textual del trabajo de la investigadora.

Siendo que lo allí realizado es un estudio de la implicancia turístico ambiental del régimen de vientos en la ciudad de Mar del Plata, me permito transcribir textualmente las conclusiones de la investigadora, en tanto sostuvo lo siguiente: “Hasta el presente, no se registran niveles de contaminación del aire apreciables, precisamente por la constante ventilación a que se halla sometida la ciudad. *No obstante, dado que suelen presentarse situaciones puntuales y aún esporádicas, deberán ser paulatinamente corregidas mediante apropiadas medidas de control, el desaliento de*

actividades contaminantes en la dirección de vientos dominantes, el control y/o disminución de la circulación automotor en el área céntrica entre otras” agregando luego GARCÍA que “Por ello, resulta imprescindible realizar distintos estudios que posibiliten la evaluación periódica del comportamiento de cada uno de los parámetros del clima urbano marplatense, a los fines de la toma de decisiones para disminuir los riesgos de las contingencias meteorológicas y para preservación de la calidad ambiental de la ciudad, a favor de su vocación turística” (textual de pag. 20 de la revista “Nexos” de la UNMDP, N ° 10, agregada por el propio Consorcio Regional y que ahora tengo a la vista, el resaltado me pertenece).

En consecuencia de lo expuesto, y contrariamente a lo sostenido por el CONSORCIO REGIONAL, estimo que el informe que antecede, si bien es sólo tangencialmente aplicable al caso de Autos, pues sólo se refiere a circunstancias eólicas, no hace más que ratificar el camino de prevención en materia ambiental, que transite por adecuados estudios, previo a implementación de nuevos emprendimientos.

IV): Abordando ahora la especificidad del caso que ocupa el dictado de esta resolución, es de destacar que el CONSORCIO REGIONAL DEL PUERTO MAR DEL PLATA, adjunta con su informe el denominado ANEXO IV (Reservado por Secretaría, y que ahora tengo a la vista) en el que se da cuenta del proceso licitatorio que involucra la presente demanda.

De su lectura, puedo concluir que pese a la prudencia con que se efectúa el dictamen obrante a fs.7/8 del mencionado expediente, en ningún momento se hace referencia a la circunstancia de existir en zona lindera al lugar del emprendimiento, una reserva natural (o artificial) en la que anida especies de aves migratorias en su camino hacia el sur del país, y las previsiones que habría que adoptarse a su respecto.

Por otra parte, y aún resaltando el acápite f) del dictamen (fs. 7 vta. del mentado expediente) es claro que el mismo no posee aptitud para sustituir la manda de estudio previo de impacto ambiental a que obliga la ley 11.723, atento la localización territorial de la zona en cuestión.

Asimismo, advierto que ni de las consideraciones particulares (fs. 12/14), ni de las cláusulas generales (fs.15/20) del llamado a licitación surge que se imponga a los eventuales licenciatarios, efectuar resguardo ninguno

vinculado con la prevención ambiental que relaciona al emprendimiento con el ecosistema en cuestión.

Diré además, que equivoca su postura el CONSORCIO REGIONAL, cuando enfatiza que no está obligado a realizar ningún estudio previo de impacto ambiental por ser el mismo innecesario e inexigible (fs.118) en términos de la Ley provincial N ° 11.723.

Destaco aquí que luego de la reforma constitucional de 1994, si bien persiste la concurrencia Nación Provincia en materia ambiental, el modo de concurrencia es sustancialmente diverso de aquél existente con anterior al dictado del Art. 41 CN.

Así es que, según lo exponen Daniel Sabsay y José Onaindía (La Constitución de los Argentinos, Edit. Errepar, 1996, 3° Edic.), el nuevo criterio de atribución de competencias en materia ambiental, en su aspecto concurrente, es de "magnitud" o "trascendencia", lo que significa que la Nación estará habilitada para establecer los "contenidos mínimos" en materia ambiental, los que pueden entenderse como pautas básicas, quedando el remanente para las provincias.

He sostenido en consonancia con ello antes de hoy, que a partir del pronunciamiento dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Cfr. CSJN Autos "Roca, Magdalena c/Provincia de Buenos Aires" Mayo 16/995, "LL" 3/4/1996), la Alta Corte Nacional se ha pronunciado respecto de la competencia provincial en materia ambiental a fin del juzgamiento, remitiendo tal decisorio en suma, a la competencia de las autoridades administrativas y judiciales provinciales para evaluar la tacha de inconstitucionalidad de una normativa provincial (Cfr. de mi autoría "Los Derechos Humanos de la Tercera Generación" Edit. EDIAR, 1997, pag. 206/207).

Pero ello no empece en modo alguno al tratamiento en sede federal de la cuestión aquí planteada, toda vez que la misma involucra la tutela ambiental de un humedal en que se alojan transitoriamente, especies de aves migratorias, que habitualmente se desplazan por todo el territorio del país, excediendo el mero territorio de las provincias. Desde ese lugar, y teniendo en cuenta que particularmente aquí lo ambiental se torna transfronterizo, es que resulta indiscutible la competencia federal para entender sobre la cuestión planteada por la amparista (ver mención

expresa del dictamen del Sr. Procurador Fiscal obrante a fs.104 y vta., y luego, 1° párrafo de la providencia de fs. 105).

Pero siendo que por otra parte, el emprendimiento a realizar por el CONSORCIO PORTUARIO REGIONAL DE MAR DEL PLATA resulta ser de naturaleza administrativa, en territorio de la Provincia de Buenos Aires, cuyo Poder de Policía ella se reserva, cabe aquí la aplicación de la ley Nacional 25.675 (por supuesto, a partir de su dictado, y para actividades futuras al mismo, que es posterior a la fecha del llamado de licitación) y la Ley provincial N° 11.723, de plena aplicabilidad al caso de Autos (Art. 10 y 23).

No abundaré aquí respecto de la sólida argumentación efectuada por la FUNDACIÓN RESERVA NATURAL PUERTO DE MAR DEL PLATA al momento de identificar la importancia de la figura del PROCEDIMIENTO DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL previsto por la ley provincial, que evidentemente no puede ser sustituido por cualquier informe de parte, que en ese sentido provea quien desee efectuar alguno de los emprendimientos alcanzados por la norma.

El procedimiento de EIA, ha sido definido por el Anexo 1 de la Ley 11.723 (B.O. 22/12/95), como *"El procedimiento destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir, las consecuencias o efectos que acciones o proyectos públicos o privados, puedan causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de recursos naturales existentes"*.

Y la propia norma aplicable impone a la autoridad comunal someter a EIA al emplazamiento de centros turísticos, campamentos y balnearios (Art. 10, Anexo II, sub "b"), ello en consideración a que los anexos de la ley son de gran importancia, pues en ellos se indica un glosario y dos listas de proyectos o actividades que deben ser sometidos a EIA (Cfr. Grasseti Eduardo "Estudios Ambientales" Edit. Heliasta, 1998, pag.697).

Lo expuesto me conduce a sostener que el CONSORCIO REGIONAL PUERTO DE MAR DEL PLATA, ha violentado la ley al momento de efectuar la apertura, con fecha 11 de noviembre de 2002, de PRESENTACIÓN DE BASES Y CONDICIONES DE PROPUESTAS PARA LA EXPLOTACIÓN DE PLAYAS EN JURISDICCIÓN DEL PUERTO DE MAR DEL PLATA, linderas con el humedal denominado RESERVA NATURAL PUERTO MAR DEL PLATA, en el que anidan en su tránsito migratorio hacia el sur argentino, las

especies de aves indicadas a fs. 58, sin efectuar el previo PROCEDIMIENTO DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL previsto por el Art. 2.b del Anexo II de la Ley 11.723.

A lo dicho agrego –esto *obiter dictum*– que es derecho de todo habitante de la Provincia de Buenos Aires, en los términos del Art. 16 de la Ley 11.723, una vez publicada la pertinente evaluación por parte de la autoridad competente solicitar la vista de la misma, como corolario de su derecho de libre acceso a la información pública en materia ambiental, de raíz constitucional (Art. 41, 75 inc. 22 C.N. Art. 28, 3° párrafo de la CPBA).

Por ello, es que cabe DEJAR SIN EFECTO EL LLAMADO A LICITACIÓN PARA PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS PARA EXPLOTACIÓN DE BALNEARIOS efectuado con fecha 11 de noviembre de 2002, hasta tanto el CONSORCIO REGIONAL PUERTO MAR DEL PLATA recabe respecto del mismo, la pertinente DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL en el marco del correspondiente ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL que deberá efectuar por ante la pertinente autoridad de aplicación.

Por lo antes sostenido, y de conformidad con la legislación, jurisprudencia y doctrina mencionadas, es que:

FALLO: I): ACOGIENDO LA ACCIÓN DE AMPARO promovida por la FUNDACIÓN RESERVA NATURAL PUERTO MAR DEL PLATA en contra del CONSORCIO PORTUARIO REGIONAL DE MAR DEL PLATA, y en consecuencia, DEJANDO SIN EFECTO EL LLAMADO A LICITACIÓN PARA PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS PARA EXPLOTACIÓN DE BALNEARIOS efectuado con fecha 11 de noviembre de 2002, por la última mencionada, hasta tanto el CONSORCIO REGIONAL PUERTO MAR DEL PLATA recabe respecto del mismo, la pertinente DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL en el marco del correspondiente ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL que deberá efectuar por ante la pertinente autoridad de aplicación, en los términos de la Ley 11.723 y sus anexos.

II): IMPONIENDO LAS COSTAS DEL PROCESO al CONSORCIO REGIONAL PUERTO MAR DEL PLATA y DIFIRIENDO LA REGULACIÓN DE HONORARIOS de los profesionales intervinientes en el mismo, hasta que la presente se encuentre firme y consentida. NOTIFÍQUESE Y REGÍSTRESE.

b. El caso de la aplicación de los principios de precaución y prevención ambiental

En este supuesto²⁷, un empresario pesquero promueve amparo aduciendo que ciertas medidas restrictivas en materia de captura de la especie “merluza” violentaban sus derechos a ejercer industria lícita, sugiriendo que la SAGP y A en forma ilegítima y arbitraria procedió a asignar “cuotas” a los distintos buques de la flota pesquera, no estando habilitada para ello, emitiendo a tal fin una resolución administrativa que no posee respaldo legal, ni permite inferir de su lectura cuales han sido las pautas tenidas en cuenta para asignar las cuotas de captura.

Los considerandos del fallo de 1 ° instancia, expresaron lo siguiente:

Y CONSIDERANDO: Que más allá del marco de debate admisible en este proceso de “sumaria cognitio” y las evidentes discrepancias surgentes entre los protagonistas de la presente acción de tutela, existen ciertas circunstancias que pueden darse por reconocidas o acreditadas, a fin de intentar zanjar si efectivamente, la Resolución SAGP y A N ° 8/2002 violenta en forma arbitraria e ilegal, derechos constitucionales de la razón social amparista.

En este contexto, tengo por debidamente reconocido en Autos, que el BP. “DON VICENTE” (Mat.01525) pertenece al Sr. FRANCISCO JOSE FICCHI, amparista en Autos, poseyendo asimismo la embarcación de mención un permiso de pesca definitivo e irrestricto (ver fs. 4, y expreso reconocimiento por parte de la SAGP y A al presentar informe).

Aclarado lo que antecede, y siendo que la amparista se dedica a la pesca de la “merluza hubbsi” (ver presentación de fs. 6), se agravia esencialmente al sostener que la Resolución SAGP y A N°8/2002 adolece de vicios constitucionales pues el organismo que la dictó no es competente para hacerlo, y esa resolución violenta la manda ofrecida por una norma de jerarquía superior, como lo es la Ley 24.922.

También tacha a la norma impugnada de irrazonable por carecer de fundamento, y expone que ella agrede sus derechos constitucionales a trabajar y usar y disponer de su propiedad, al limitar su explotación

²⁷ Nos referimos al precedente “FICCHI, Francisco José c/ SAGP y AN s/ amparo” Expediente N ° 56.843, de trámite por ante el Juzgado Federal N ° 2 de Mar del Plata, Secretaría actuante N ° 1, en fallo del 11/8/2003 que quedó firme en 1 ° Instancia.

pesquera al punto de tornar no rentable esa actividad, y agrega que su seguimiento le implica que su embarcación permanezca amarrada a muelle 45 días dentro de un bimestre, debiendo permanecer ociosa en el 87% del tiempo disponible.

Abordando la primera cuestión, es bueno resaltar aquí que del impecable informe brindado por el Estado Nacional, se sigue con claridad, que la resolución en cuestión es reglamentaria del DNU N ° 189/99 (Ver su Art.22). Además, el DNU 189/99 (BO. 6/1/2000, N ° 29.309, pag.5), que declara la emergencia pesquera para la especie Merluza Común (*Merluccius Hubbsi*) también *suspende todas las normas de la Ley 24.922 que se opongan a las disposiciones que se dicten en consecuencia de ese Decreto* y otorga expresas atribuciones al Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, facultándolo aún para declarar oportunamente el cese de la emergencia (Art. 2°).

Debo resaltar que pese a lo insinuado por la amparista, luego de operada la reforma constitucional de 1994, el Poder Ejecutivo de la Nación cuenta con potestades legislativas, que le pueden ser delegadas en el contexto dispuesto por el Art. 76 de la CN, o *pueden ser asumidas en forma expresa* por él, en los expresos términos del Art. 99 del texto fundamental, y siempre y cuando la materia a ser regulada en razón de emergencia, no se encuentre entre las expresamente vedadas por tal Artículo.

Cabe destacar aquí, y pese a la actitud crítica que antes de ahora he definido respecto del dictado de este tipo de normas por parte del poder administrador, y que aún hoy sostengo (Ver mi "Derecho Constitucional Argentino, EDIAR, T ° III), lo cierto es que la figura del DNU ha sido receptada en la norma fundamental, y en ese contexto, debe destacarse que ante la constatación de una situación de "emergencia" por parte del Poder Ejecutivo y acreditando además el Sr. Presidente de la Nación la necesidad de una urgente regulación, el acto normativo en cuestión puede ser emitido.

Por otra parte, al admitir el sistema constitucional argentino el dictado de legislación de emergencia por parte del Poder Ejecutivo, no requiere, como elemento necesario para su validez que las acciones emprendidas por el Presidente luego de emitir la norma en cuestión tengan éxito, para justificar tal normación (ver para cotejo, mi "Derecho Constitucional Argentino, Ediar, T ° III, pag.99), pero también es real que el DNU

a dictarse sólo será válido si se evidencia la inevitabilidad de la acción emprendida, la razonable adecuación del Decreto con la norma constitucional habilitante y la razonable vinculación del dictado del Decreto con la situación de crisis que pretendidamente le sirve de fundamento.

Ya antes de la reforma de 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación había convalidado la constitucionalidad del dictado de DNU siempre que exista real situación de riesgo social, necesidad de decidir la medida adoptada y no adopción, por parte del Congreso de la Nación, de medidas contrarias (Cfr. Autos "Peralta" Fallos "ED" 141-519).

Esa postura jurisprudencial fue de todos modos, ratificada normativamente al regularse el actual inciso 3° del Art. 99 del texto fundamental, en 1994.

En suma, habiendo sido el Decreto en cuestión debidamente fundado en razones de emergencia pesquera que son de público y notorio conocimiento, no habiendo regulado el mismo materia penal, tributaria, de régimen de partidos políticos o régimen electoral (Art. 99 CN), y habiéndose dado cuenta de la norma al H. Congreso de la Nación (Art. 4° Dec. 189/99, Cfr. Autos "Rodríguez" 17-997-R-420 XXXII PVA "ED" del 2/2/98), cabe rechazar su pretendida ilegalidad o inconstitucionalidad por razones de jerarquía normativa o déficit técnico en su generación.

Respecto de la Resolución 8/2002 (BO 6/3/2002, N° 29.852, pag.4), diré que ella no reguló cuestiones ajenas a su competencia –tal lo sugiere el accionante a fs. 15– ya que previo a su dictado, el Dec. 189/99 había suspendido todas las normas de la Ley 24.922, y por tal razón la mentada resolución diseñó un nuevo régimen federal de pesca "de emergencia", que modificó (con base legal y constitucional) no sólo la suspendida Ley 24.922, sino además la Resolución 1/2002.

Aclaro asimismo, que la dinámica de la emergencia entonces declarada ameritó el dictado de nuevas normas no mencionadas por el amparista, y que modificaron a la originaria 8/2002. Ellas fueron las Resoluciones 50/2002; 177/2002 y las Disposiciones 1/2003; 2/2003 y 7/2003 de esa dependencia.

Respecto de la última citada (7/2003; BO 18/2/2003, N° 30092, pag.8), creo importante destacar que ella, y sobre la base de considerar nuevos parámetros para regular la emergencia pesquera en cuestión, partiendo

de informes técnicos y razones de interés social, *decide ampliar en un CINCUENTA POR CIENTO (50%) el cupo de captura* de la especie de merluza común (*Merluccius hubbsi*) otorgado para el primer bimestre del año en curso a los buques comprendidos en el Anexo 1 de la resolución 8/2002 y sus modificatorias, entre los que se halla comprendido el navío de propiedad de la accionante (Art. 1°), lo que de alguna manera ratifica el concepto de “temporalidad” en la medida que alegó la SAGP y A al presentar informe.

De todas maneras, lo antes expuesto no inhibe al Juzgador de analizar si la decisión adoptada por el Estado Nacional, al emitir la resolución impugnada, en el período en que la originaria modalidad de cupo dispuesta estuvo vigente, resulta irrazonable, y por ello inconstitucional, ya que como es sabido, la regulación de la acción de Amparo dispuesta por el Art. 43 de la CN admite que los jueces puedan en el contexto de un proceso constitucional de ese tipo, declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se base el presunto acto lesivo.

Y es entonces que me adentro en el análisis de las razones invocadas para decidir disminuir la cuota de captura asignada al navío de pesca que titulariza el amparista de autos.

Alegó la SAGP y A la necesidad de operativizar el denominado “principio precautorio” en materia ambiental. Señala Andorno (Cfr. del autor citado “El principio de precaución: un nuevo estándar jurídico para la era tecnológica” LL del 18/7/2002, pág. 1 y ss.) que este principio (*Vorsorgeprinzip*) nace en el ámbito del derecho ambiental alemán, con profusa recepción posterior en la jurisprudencia y normativa internacionales.

Más allá del debate que pueda ofrecerse respecto del alcance y características de este principio, no cabe duda de que posee un matiz político y además jurídico. Lo primero, en cuanto está esencialmente destinado a inspirar la acción gubernamental con vistas a garantizar un nivel elevado de protección de la salud pública y el medio ambiente (Cfr. Bergel, Salvador “El Principio de Precaución y los Riesgos en Cultivos de Variedades Transgénicas” citado por Andorno, Op. cit. Pag.4).

Lo segundo, en cuanto ha sido consagrado con fuerza obligatoria en normas jurídicas nacionales e internacionales e incluso reconocido por la jurisprudencia.

Cabe destacar en este sentido, la expresa consagración normativa de tal regla de derecho, que efectuó la recientemente dictada Ley General del Ambiente N° 25.675 (Sanción 11/6/2002, Promulgación: 27/11/2002. Publicación en BO 28/11/2002) en su artículo 4, con la siguiente enunciación: "cuando haya peligro de daño grave e 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". A ello aduno que el propio Art. 41 CN, al consagrar la protección constitucional del ambiente, conmina en ese contexto a las autoridades a la utilización racional de los recursos naturales y a la preservación de la (...) diversidad biológica (2° párrafo), por lo que esta Ley General no hizo más que actuar en consonancia con la expresa manda constitucional en el punto.

Señala entre nosotros García Minella (AAVV "Derecho Ambiental: su actualidad de cara al tercer milenio" EDIAR, en prensa), que este principio –el *precautorio*–, se inserta en la noción de prudencia y diligencia, desde donde ha inspirado al derecho francés, habiendo sido ese concepto replicado por nuestra jurisprudencia, en cuanto sostuvo que "Cuando haya peligro de daño grave o irreparable. La falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente" (Cfr. SCJPBA, acuerdos 60094, 60251, 60254, en "Almada c/ Copetro" (JA 1999-Y-259). LL 1996-46.).

Agrega a lo dicho García Minella (Op. Cit.), que este principio es acompañado generalmente por otros, entre los que ubica al de prevención, enunciado en el Art. 4° de la Ley 25.675 de la siguiente forma "Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se entenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir" y se aplica al momento de identificar las causas o consecuencias posibles de futuros daños.

Es que se previene en esta forma, desde los procedimientos, cómo será la evolución de impacto que permite identificar las posibles y ciertas consecuencias ambientales que producirá un emprendimiento, ello a fin de adoptar medidas para mitigarlas.

Ello así, toda vez que una adecuada propensión a la tutela ambiental, debe comprometer pautas de precaución ambiental que se encuentren

insertas en los planes y programas globales, regionales y nacionales de planificación urbana, así como también, en planes y políticas de gestión ambiental.

También ha sido aquí conteste la jurisprudencia en cuanto sostuvo que “Debe asignarse a la prevención en este terreno una importancia superior a la que tiene otorgada en otros ámbitos, ya que la agresión al medio ambiente se manifiesta en hechos que provocan por su mera consumación un deterioro cierto e irreversible de tal modo que permitir su avance y prosecución importa una degradación perceptible de la calidad de vida de los seres humanos, como su cesación se revela como una medida impostergable” (Cfr. SCPBA, 19-2-2002- “Ancore SA y otros v. Municipalidad de Daireaux “JA” 2002-IV, fascículo 6, con nota de José Esain).

Antes de ahora, y al momento de resolver una acción de amparo interpuesta por la *Fundación Reserva Natural Puerto Mar del Plata contra el Consorcio Regional Puerto Mar del Plata* (Exp. N ° 56946 de trámite por ante este Juzgado y Secretaría actuante) –que efectuó un concurso de ideas para la presentación de proyectos de diversas actividades de playa en el lugar que formaba parte de la reserva natural–, entendí aplicando la legislación provincial respectiva –L.11723– que ninguna actividad podría desplegarse sin transitar por el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Allí indiqué –y ello es perfectamente aplicable al caso de Autos– que “...puede situarse al ambientalismo como un paradigma cultural desde donde es aceptada la noción de que los seres humanos son parte del balance de la naturaleza. Creo sinceramente que en el marco de esta noción integradora, la relación entre ser humano y la naturaleza no debe ser de exclusión: uno u otra, sino de colaboración, de simbiosis, de cooperación. Esta perspectiva, a la que adscribe, diseña un intento de conciliar el incremento de la producción de bienes, con la conservación y protección del ambiente”.

Es como bien se ha sostenido, la coexistencia de un orden constitucional y ambiental y un orden constitucional económico, además de obligar a una armonización de valores y objetivos que se sitúan perfectamente en la línea del desarrollo sostenible, no impide que el primero de dichos órdenes tenga una estructura interna discernible, de la que resulta la

habilitación de potestades públicas de intervención desde determinados principios, entre los que se destacan los de *prevención y racionalidad*, con relación a cuantos objetos sean relevantes para la calidad de vida ambiental (Cfr. Díaz Araujo, Mercedes "La regulación ambiental: Nuevas formas de intervención preventiva, represiva, compensatoria, y estimuladora" en "JA" del 10/7/2002, Suplemento de Derecho Ambiental, pag. 36, con cita a Parejo, Alfonso Luciano "Manual de Derecho Administrativo").).

Vinculando ahora lo antes argumentado con la cuestión que motiva el debate de autos, he de colegir que la SAGP y A ha aplicado correctamente en la especie, las reglas de prevención y precaución ambiental antes expuestas, dictando una resolución debidamente fundada (Resolución 8/2002), en ejercicio de poder de policía delegado legalmente (Art. 2°) y cuyo ejercicio, atento la emergencia existente en la materia, es insoslayable, pues no puede olvidarse aquí que se trata de la protección de recursos marinos vivos que transitan interjurisdiccionalmente por cinco provincias Argentinas que detentan su dominio (Cfr. Art. 121 y ccs. CN; 3, 4, 5, y ccs. de la ley 24.922 y Art. 7° de la Ley 25.675).

No puedo soslayar aquí que, si bien la amparista requiere un rendimiento económico óptimo, y que en tal contexto se viabilice en modo irrestricto su derecho a trabajar en la captura de la especie en cuestión, la constitución impone una modalidad de rendimiento máximo sostenible, atento la regla del "desarrollo sostenible" definida en el Art. 41 CN. Por ello, una vez declarada la emergencia, y en uso de su potestad de policía de emergencia, la SAGP y A, efectuó ciertas limitaciones en el derecho que esgrime la impetrante, que el firmante considera razonables, dadas las circunstancias, y que ellas fueron temporales, y con una tendencia a arribar al estándar de "rendimiento social equitativo" compatible con la manda constitucional.

Resalto aquí nuevamente que la normativa posterior (en particular Disposición 7/2003) probó en los hechos la razón del Estado en cuanto informó oportunamente que al dictar la resolución impugnada en Autos, adoptó las medidas de protección del recurso necesarias, sin lesionar los derechos del impetrante, pues fijó límites temporales, brindando con tal ejercicio de poder de policía de emergencia una protección equilibrada y completa a todas las partes interesadas, admitiendo cuotas de pesca

compatibles con la manda constitucional de desarrollo sostenible (Art. 41 CN), reduciendo el esfuerzo pesquero y alcanzar un objetivo de recuperación biológica, al limitar temporalmente la captura de los buques, respecto de la especie en cuestión.

Finalmente, no cabe sindicar a la Resolución en cuestión como discriminatoria, toda vez que elaboró un estándar de cuotificación compatible con la regla constitucional de igualdad.

Debo señalar respecto de este punto, que la regla de la igualdad ante la ley, propia del liberalismo clásico, sólo pretende excluir, en lo que nos ocupa, a la discriminación no justificada (Cfr. Bobbio, Norberto "Igualdad y Libertad" Edit. Paidós, Barcelona, 1993).

Ello no implica que el legislador no pueda efectuar distinciones o categorías. Lo que sucede es que ellas, para el caso de ser realizadas, no deben ser arbitrarias.

Ello quiere decir, en lo que nos ocupa, que las categorizaciones que efectúe el legislador, no deben obedecer –para ser constitucionales– a propósitos de injusta persecución, de indebido privilegio o de indebido beneficio, sino más bien a objetivas razones de discriminación, *aunque su fundamento pueda ser opinable*.

Es que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sentado una precisa línea a partir de la cual no se viola el principio de la igualdad ante la ley cuando pese a legislarse determinadas categorías, se trata de una misma manera a quienes se encuentren en igual situación, y la categoría no implica manifiesta discriminación o arbitrariedad (Cfr. CSJN Fallos 176:192; 179:89; 181:203; 190:236; 248:287; 262:370; 263:245; 258:177, entre muchas otras).

Interpretó nuestro más alto tribunal, en este contexto, que la regla de la igualdad ante la ley "consiste en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias" (Cfr. CSJN Fallos. T.16, pag.118, t.27, pag.18).

Entiendo entonces, y con fundamento en lo antes argumentado, que la SAGP y A ha obrado al dictar la Resolución 8/2002 sobre la base de parámetros objetivos (en función proporcional de la capacidad de bodega de las embarcaciones que se dedican a la capturan tal especie y han obtenido permisos de pesca a tal fin), sin imponer similares restricciones

para la captura de otras especies, o sea, ciñéndose a la expresa manda del DNU 189/99.

Por lo dicho, y fundado en la legislación, jurisprudencia y doctrina antes indicadas, es que:

FALLO: I): RECHAZANDO ÍNTEGRAMENTE LA ACCIÓN DE AMPARO promovida por FRANCISCO JOSÉ FICCHI en contra de la SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN DE LA NACIÓN, ello con IMPOSICIÓN DE COSTAS al amparista perdedoso.

II): DIFIRIENDO LA REGULACIÓN DE HONORARIOS de los profesionales intervinientes en la contienda, hasta que la presente se encuentre firme y consentida. NOTIFÍQUESE Y REGÍSTRESE. Oportunamente, PROCÉDASE AL ARCHIVO DE LA CAUSA.

c. El caso de los observadores de pesca

En este interesante caso²⁸, un grupo de “observadores de Pesca” promueven acción de amparo, frente al presunto accionar arbitrario del PODER EJECUTIVO NACIONAL/ SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN DE LA NACIÓN, requiriendo en tal sentido que se cumpla lo normado en el Art. 41 de la CN., Ley Nacional de Pesca N ° 24.922, Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aprobada por Ley 24.543 y demás disposiciones legales que establecen la obligación del Estado Nacional de promover la protección efectiva de los intereses relacionados con la pesca y conservación a largo plazo de los recursos, asegurando la debida vigilancia y control respecto de la operatoria de buques pesqueros en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina.

Peticionan en consecuencia que se ordene llevar dicho control y vigilancia por parte de los Inspectores Nacionales de Pesca en representación del Estado Nacional, en todos los buques pesqueros que operen en nuestras aguas, sin excepción, la implementación de un sistema transparente y legal de designación de inspectores asignado a cada embarque, recono-

²⁸ Nos referimos al precedente “CABRAL, Antonio y otros c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL y otro s/ ACCIÓN DE AMPARO” Expediente N ° 16.332, de trámite por ante este Juzgado Federal N °2, Secretaría actuante N °5, dictado el 12/8/2004. Firme en 1 ° Instancia.

ciéndose además la estabilidad adquirida como trabajadores del Estado Nacional Argentino.

Los considerandos del fallo de 1 ° instancia, expresaron lo siguiente:

Y CONSIDERANDO: Que cabe en forma prioritaria, atento las características de la acción promovida, definir con claridad el sentido y los alcances de la resolución que he de dictar en autos:

Así, cabe ratificar en primer término la idoneidad en la legitimación que detentaron los promovientes para accionar por esta vía, toda vez que en su acreditada calidad de INSPECTORES DE PESCA, han detentado un interés suficiente como para impetrar acción en defensa de la legalidad ambiental.

Ello pues se denuncia un presunto accionar omisivo por parte de la SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN DE LA NACIÓN, la que al admitir la salida de navíos a la pesca en mar territorial argentino sin contar con la obligada presencia de INSPECTORES DE PESCA A BORDO, omitiendo el EJERCICIO DE ROLES DE POLICÍA AMBIENTAL EN TUTELA DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, tendría aptitud de producir DAÑO AMBIENTAL ya que tales presencias tienden a preservar cierta especie marina –merluza común– hoy en emergencia declarada por Ley del Congreso Nacional, circunstancia ésta de conocimiento público y notorio.

Se ha sostenido a este respecto, que es menester “dejar de lado el concepto jusprivatista individualista del daño resarcible dejando paso a una tendencia nueva pública, colectiva de tipo preventiva y represiva, donde se busque no tanto la reparación personal del lesionado, sino la paralización de los efectos dañosos” (Cfr. Dugo, Sergio “El Acceso a la Justicia Ambiental, la Eficacia del Procedimiento Judicial y la Eficiencia de las Decisiones de los Tribunales Argentinos” en AAVV, “Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina” Edit. FARN, 2003, pag.101).

Ello así, toda vez que como también lo ha precisado la jurisprudencia en forma conteste “Uno de los medios para resolver esta cuestión está en la dilatación de la legitimación de las personas afectadas para consagrar una expansividad horizontal, con fundamentos en la protección de intereses legítimos o humanos que envuelven a una colmena de perjudica-

dos” (Cfr. CFALP, Sala III, “Jiménez, Domingo y otra c/ Estado Nacional/ Ejército Argentino” Fallo del 8/8/1988, “LL” 1989-C-116).

Ahora bien, estimo que de todos modos esta cuestión queda definitivamente zanjada con el producto de la reforma constitucional de 1994, ya que con ella se incorporan a la constitución los “derechos humanos de la tercera generación”, reconociéndose legitimación para impetrar acción de amparo en causas concernientes al medio ambiente –la presente decididamente lo es– a los afectados (Art. 41 y 43 CN), concepto este último que contiene a los hoy promovientes, ello sin necesidad de recurrir a mayores argumentos respecto de los que ya he expuesto a fs.186/87 vta y a cuya actualidad remito.

Aclarado lo que antecede, es del caso entrar ahora a evaluar acerca de las cuestiones que motivaron el planteo amparista, en los términos que acto seguido paso a exponer:

Así las cosas, más allá del marco de debate admisible en este proceso de “sumaria cognitio” y aún asumiendo las evidentes discrepancias habidas en el mismo, lo cierto es que existen ciertas circunstancias que pueden darse por reconocidas o acreditadas, a fin de intentar zanjar si efectivamente, la manda impuesta en la Resolución SAGP y A N° 327/2000 y sus modificatorias (370; 514; 979/2000 y 96/2001) ha sido incumplida en forma arbitraria por parte de la autoridad pública requerida, violentando en ese tránsito la legalidad ambiental.

En este contexto, tengo por debidamente acreditado en Autos, que el Sr. CABRAL y los restantes promovientes de Autos, son INSPECTORES NACIONALES DE PESCA, y que además, existe obligación del Estado Nacional, de embarcar inspectores a bordo de los navíos que pescan en las aguas Argentinas, aunque ello en el marco y con las limitaciones y excepciones establecidas en la normativa antes referida (ver fs. 205).

También es cierto que la SAGP y A cuenta con una importante “batería” de instrumentos técnicos para encarar la protección de los recursos del mar argentino, cuya aplicación habitualmente despliega en la medida de sus posibilidades (ver relato en informe de responde, no controvertido), y que ha debido dejar de usar alguna de ellas –como es el caso del control satelital por monitoreo– por falta de recursos (ver fs. 203).

Es bueno resaltar aquí que del informe brindado por el Estado Nacional, se sigue con claridad, que la normativa que impone el embarque de inspectores de pesca en los navíos que emprenden tales tareas en nuestras aguas –Resolución SAGP y A N. N ° 327/2000–, es reglamentaria del DNU N ° 189/99 (Ver su Art.1).

Además, el DNU 189/99 (BO. 6/1/2000, N ° 29.309, pag.5), que declara la emergencia pesquera para la especie Merluza Común (*Merluccius Hubbsi*) también *suspende todas las normas de la Ley 24.922 que se opongan a las disposiciones que se dicten en consecuencia de ese Decreto* y otorga expresas atribuciones al Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, facultándolo aún para declarar oportunamente el cese de la emergencia (Art. 2°).

Debo resaltar aquí, que luego de operada la reforma constitucional de 1994, el Poder Ejecutivo de la Nación cuenta con potestades legislativas, que le pueden ser delegadas en el contexto dispuesto por el Art. 76 de la CN, o *pueden ser asumidas en forma expresa* por él, en los expresos términos del Art. 99 del texto fundamental, y siempre y cuando la materia a ser regulada en razón de emergencia, no se encuentre entre las expresamente vedadas por tal Artículo.

Cabe destacar además, y pese a la actitud crítica que antes de ahora he definido respecto del dictado de este tipo de normas por parte del poder administrador, y que aún hoy sostengo (Ver mi “Derecho Constitucional Argentino, EDIAR, T ° III), lo cierto es que la figura del DNU ha sido receptada en la norma fundamental, y en ese contexto, debe destacarse que ante la constatación de una situación de “emergencia” por parte del Poder Ejecutivo y acreditando además el Sr. Presidente de la Nación la necesidad de una urgente regulación, el acto normativo en cuestión puede ser emitido.

Por otra parte, al admitir el sistema constitucional argentino el dictado de legislación de emergencia por parte del Poder Ejecutivo, no requiere, como elemento necesario para su validez que las acciones emprendidas por el Presidente luego de emitir la norma en cuestión tengan éxito, para justificar tal normación (ver para cotejo, mi “Derecho Constitucional Argentino, Ediar, T° III, pág. 99), pero también es real que el DNU a dictarse sólo será válido si se evidencia la inevitabilidad de la acción emprendida, la razonable adecuación del Decreto con la norma constitu-

cional habilitante y la razonable vinculación del dictado del Decreto con la situación de crisis que pretendidamente le sirve de fundamento.

Recuerdo que antes de la reforma de 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación había convalidado la constitucionalidad del dictado de DNU siempre que exista real situación de riesgo social, necesidad de decidir la medida adoptada y no adopción, por parte del Congreso de la Nación, de medidas contrarias (Cfr. CSJN, Autos "Peralta" Fallos "ED" 141-519).

Esa postura jurisprudencial resultó de todos modos, ratificada normativamente al regularse el actual inciso 3° del Art. 99 del texto fundamental, en 1994.

En suma, habiendo sido el Decreto en cuestión debidamente fundado en razones de emergencia pesquera que son de público y notorio conocimiento, no habiendo regulado el mismo materia penal, tributaria, de régimen de partidos políticos o régimen electoral (Art. 99 CN), y habiéndose dado cuenta de la norma al H. Congreso de la Nación (Art. 4° Dec. 189/99, Cfr. Autos "Rodríguez" 17-997-R-420 XXXII PVA "ED" del 2/2/98), cabe admitir aquí su legalidad constitucional.

Respecto de la Resolución 327/2000, diré que ella no reguló cuestiones ajenas a su competencia, ya que previo a su dictado, el Dec. 189/99 había suspendido todas las normas de la Ley 24.922, y por tal razón la mentada resolución diseñó un nuevo régimen federal de pesca "de emergencia", que modificó (con base legal y constitucional) no sólo la suspendida Ley 24.922, sino además la Resolución 1/2002.

Aclaro asimismo, que la dinámica de la emergencia entonces declarada ameritó el dictado de nuevas normas no mencionadas por los amparistas, y que modificaron a la originaria SAGP y A N° 241/2000, luego tornada en 327/2000. Ellas fueron las Resoluciones 370; 514; 970/2000, y 96/2001 de esa dependencia.

De todas maneras, lo antes expuesto no inhibe al Juzgador de analizar si la decisión adoptada por el Estado Nacional, y por conducto de su SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN DE LA NACIÓN, al incumplir presuntamente en forma arbitraria la resolución impugnada.

Y es entonces, teniendo presente que ha reconocido en forma expresa la requerida haber incurrido en la omisión que los amparistas le endilgan

(ver fs.205 y vta.), que me adentro en el análisis de las razones invocadas para decidir admitir la salida de buques a la pesca sin contar con inspectores designados a bordo.

Diré –en primer lugar– que la Res. 327/2000 operativiza adecuadamente el principio de “prevención ambiental” impuesto por la recientemente dictada Ley General del Ambiente N ° 25.675 (Sanción 11/6/2002, Promulgación: 27/11/2002. Publicación en BO 28/11/2002) en su artículo 4, con la siguiente enunciación: “ Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se entenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir” y se aplica al momento de identificar las causas o consecuencias posibles de futuros daños.

Es que se previene en esta forma, desde los procedimientos, cómo será la evolución de impacto que permite identificar las posibles y ciertas consecuencias ambientales que producirá un emprendimiento, ello a fin de adoptar medidas para mitigarlas.

Ello así, toda vez que una adecuada propensión a la tutela ambiental, *debe comprometer pautas de precaución ambiental* que se encuentren insertas en los planes y programas globales, regionales y nacionales de planificación urbana, así como también, en planes y políticas de gestión ambiental.

Ha sido aquí conteste la jurisprudencia en cuanto sostuvo que “Debe asignarse a la prevención en este terreno una importancia superior a la que tiene otorgada en otros ámbitos, ya que la agresión al medio ambiente se manifiesta en hechos que provocan por su mera consumación un deterioro cierto e irreversible de tal modo que permitir su avance y prosecución importa una degradación perceptible de la calidad de vida de los seres humanos, como su cesación se revela como una medida impostergable” (Cfr. SCPBA, 19-2-2002- “Ancore SA y otros v. Municipalidad de Daireaux “JA” 2002-IV, fascículo 6, con nota de José Esain).

Es que la instauración de políticas preventivas, como lo es la que impone destacar inspectores y observadores científicos en los buques que zarpan a realizar tareas de pesca en aguas argentinas, implica generar una política de prevención ambiental decididamente en línea con la concepción que sitúa al ambientalismo como un paradigma cultural desde donde es

aceptada la noción de que los seres humanos son parte del balance de la naturaleza.

Bien se ha señalado en doctrina a este respecto, que este principio de “prevención”, se aplica “al momento de identificar las causas o consecuencias posibles de futuros daños”, agregándose a ello, que “Prevenimos desde los procedimientos” (...) y “las medidas de prevención deben estar insertas en los planes y programas globales, regionales y nacionales de planificación”(Cfr. García Minella, Gabriela “Ley General del Ambiente” en AAVV “Derecho Ambiental, Edit. EDIAR, 2004, pag.59).

Creo sinceramente que en el marco de esta noción integradora, la relación entre ser humano y la naturaleza no debe ser de exclusión: uno u otra, sino de colaboración, de simbiosis, de cooperación. Esta perspectiva, a la que adscribe, diseña un intento de conciliar el incremento de la producción de bienes, con la conservación y protección del ambiente.

Ello, pues no hay duda de que la coexistencia de un orden constitucional y ambiental y un orden constitucional económico, además de obligar a una armonización de valores y objetivos que se sitúan perfectamente en la línea del desarrollo sostenible, no impide que el primero de dichos ordenes tenga una estructura interna discernible, de la que resulta la habilitación de potestades públicas de intervención desde determinados principios, entre los que se destacan los de *prevención y racionalidad*, con relación a cuantos objetos sean relevantes para la calidad de vida ambiental (Cfr. Díaz Araujo, Mercedes “La regulación ambiental: Nuevas formas de intervención preventiva, represiva, compensatoria, y estimuladora” en “JA” del 10/7/2002, Suplemento de Derecho Ambiental, pag. 36, con cita a Parejo, Alfonso Luciano “Manual de Derecho Administrativo”).

Vinculando ahora lo antes argumentado con la cuestión que motiva el debate de Autos, he de colegir que la SAGP y A ha aplicado correctamente en la especie, las reglas de prevención y precaución ambiental antes expuestas, dictando una resolución debidamente fundada (Resolución 327/2000), en válido uso de poder de policía delegado legalmente (Art. 1º) y cuyo ejercicio, atento la emergencia existente en la materia, es insoslayable, pues no puede olvidarse aquí que se trata de articular la protección de recursos marinos vivos que transitan Interjurisdiccionalmente por cinco provincias Argentinas que detentan su dominio (Cfr. Art. 121 y ccs. CN; 3, 4, 5, y ccs. de la ley 24.922 y Art. 7º de la Ley 25.675).

Ahora bien, cabe destacar que aún en tal contexto, la propia Resolución 327/2000, indica las modalidades para habilitar la actuación de los inspectores, y las excepciones admisibles para ello, de la siguiente forma:

- a): Respecto de la flota tangonera o langostinera, la PNA podrá autorizar la salida de buques sin inspector a bordo si la DNPA designa observadores científicos en ellos (Art.4, 3° párrafo).
- b): Con relación a aquellos buques que pesquen al norte del paralelo 41° sur, la PNA no autorizará la salida de buques de eslora superior a 25 mt. que no cuenten con sistema de monitoreo satelital (MONPESAT) e inspector u observador científico a bordo, aunque la DNPA puede autorizar la zarpada de un buque cuando no fuere posible cumplir con alguno de éstos requisitos (Art. 5° inc. "f").
- c): Respecto de la flota arrastrera, la PNA no autorizará la salida de navíos que no cuenten con el sistema de monitoreo satelital (MONPESAT) en funcionamiento salvo autorización escrita emitida por la DNPA y que cuenten con dos inspectores a bordo, pero para el caso de que la DNPA embarque un observador científico, la PNA puede entonces autorizar la salida del buque a la pesca con un inspector y un observador científico a bordo (Art. 6° inciso "d").
Aún así, la norma excluye del régimen a los buques autorizados hasta la fecha del dictado de la resolución para la pesca de vieira patagónica y los buques autorizados hasta la fecha para la elaboración de surimi (Art. 6° inciso "e").
- d): Con relación a los buques que operan en el área adyacente a la zona económica exclusiva, la PNA no autorizará su salida si no cuentan con el sistema de monitoreo satelital (MONPESAT) en funcionamiento, salvo autorización escrita emitida por la DNPA y que no cuenten por lo menos con un inspector a bordo y equipamiento radioeléctrico exigido por PNA.

No puedo soslayar –ya arribados a este estado del análisis, y a fin de resolver el conflicto planteado en Autos– que, si bien la SAGP y A pudo haber alegado alguna de las razones indicadas en la norma para soslayar la obligación de embarcar inspectores de pesca en los navíos que salen a efectuar esa tarea en aguas jurisdiccionales argentinas, *ofreció en cambio otras razones, que estimo inconducentes* atento lo surgente de las

constancias habidas en el expediente, como asimismo el contexto y los efectos de la omisión detectada.

Adviértase que al responder el informe circunstanciado, la autoridad requerida luego de señalar que cuenta con una “batería” de herramientas alternativas a tal fin, invoca una suerte de “emergencia económica” basada en faltas presupuestarias o la vaga mención de “otra circunstancia de excepción que así lo justifique” (ver fs. 205 vta.).

Lo cierto es que de la documental arrojada a esta causa, se sigue con claridad que se intentó invocar la falta de fondos, en forma expresa, como causal de fuerza mayor (ver fs. 195, en subrayado), para justificar la actitud omisiva constatada, aunque también se sigue de Autos, que frente a un pedido de instrucciones efectuado por un funcionario del área control de DNP y A, (fs.243), se le informa expresamente que si bien el presupuesto de 2003 fue efectivamente asignado, “hasta la fecha no fue dictada la decisión administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros que distribuye el Presupuesto Nacional 2003 entre las jurisdicciones correspondientes” (textual del informe obrante a fs.24. Ver luego recomendación de fs.242).

Si a ello se suma que el funcionario firmante advierte a la autoridad pertinente que tampoco se encontraba a esa fecha funcionando el sistema de control satelital, es claro que la mentada “omisión en distribuir fondos ya asignados” se torna en altamente gravosa para la debida tutela ambiental, y en razón por demás arbitraria para omitir el cumplimiento de embarcar inspectores en los buques.

Observo realmente con estupor lo advertido por el propio funcionario actuante, quien sostiene en su pedido que “la falta de fondos nos obligaría a liberar todos los buques lo cual, sumado a la falta de sistema de control satelital sería realmente nefasto” (textual de fs. 244, el resaltado me pertenece).

Frente a ello no alcanzo a comprender –y digo esto con total sinceridad– cómo puede tan sólo insinuar el ESTADO NACIONAL en su informe –responde que no existía amenaza actual o inminente– en el contexto de la emergencia pesquera declarada, y teniendo presente la necesidad de actuar el principio de precaución ambiental de daño ambiental sobre el caladero argentino (fs. 209).

Es en estos casos donde cabe enfatizar que el derecho ambiental requiere de una participación activa de la judicatura, la que ha de traducirse en todos los casos en un obrar esencialmente preventivo acorde con la naturaleza de los derechos afectados y a la medida de sus requerimientos (Cfr. Dugo, Sergio "El acceso..." citado, pag.105) habiendo sostenido además la jurisprudencia en forma conteste, que "el órgano judicial debe desplegar técnicas dirigidas a evitar que el daño temido que pronuncia el riesgo se torne real, o en todo caso, a neutralizar o aminorar en lo posible las consecuencias lesivas que puedan producirse con su advenimiento" (Cfr. SCJBA "Almada c/ Copetro" Fallo del 19/5/98, "JA" 1999-1-259).

No se trata entonces, solamente de dictar normas que regulen en forma impecable estas cuestiones, sino de abordar en forma efectiva y contundente los problemas de la "gestión ambiental". No dudo entonces, que las estrategias que se desarrollan para la aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental deben partir de estas premisas y orientarse creativamente para compensar y superar las limitaciones que al respecto pueden tener –y de hecho tienen– los países como el nuestro, de alto grado de conflictividad social y subdesarrollo.

Como acertadamente se lo ha señalado en doctrina, "debemos poner énfasis en el cumplimiento del mandato de la Agenda 21 cuando en su Capítulo 8 establece que cada país debería desarrollar estrategias integradas para maximizar el cumplimiento de sus leyes y reglamentos, relacionados con el desarrollo sustentable" (Cfr. Brusco, Andrea "La relación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo para la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental" en AAVV Simposio..." citado, pag.208).

Es que aún sin dudar de la buena factura de la normativa en vigor, reguladora de la emergencia pesquera en este punto, recuerdo que han sido los propios gobiernos de América Latina y el Caribe los que han reconocido que si bien ha habido avances significativos en este punto, resaltaron oportunamente que "persisten importantes desafíos y se presentan nuevos imperativos para tornar el desarrollo sostenible en realidad y para materializar los cambios necesarios de los actuales modelos de desarrollo (Cfr. Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sustentable (Sudáfrica, Agosto del 2002), párrafo 3).

No se advierte entonces, en el contexto de lo ya largamente apuntado en los párrafos que anteceden, que en el caso de autos se hubiese construido un diálogo fecundo y responsable entre quienes han asumido el rol de la gestión ambiental desde su actuación en el ámbito de la administración pública.

Es que si los fondos pertinentes ya se encontraban asignados, aparece irrazonable –reitero– que por falta de una adecuada y temporánea distribución de los mismos entre las distintas jurisdicciones, se llegase a limitar el embarque de inspectores en los buques que parten a la tarea de pesca, en plena emergencia de una de las especies susceptibles de ser capturadas, y ante la inoperancia del control satelital, luego de constatado todo ello, por escrito.

Entiendo entonces, y con fundamento en lo antes argumentado, que la SAGP y A ha obrado, al implementar la Resolución 327/2000 omitiendo consignar inspectores en los navíos que partían de puerto a realizar tareas de pesca en aguas jurisdiccionales argentinas, en forma irrazonable, incurriendo en grave OMISIÓN CONSTITUCIONAL que ha de ser declarada y subsanada por la presente, instando a la autoridad de aplicación a obrar conforme a derecho.

Es que no cabe dejar de lado lo expuesto por la doctrina más relevante en ésta cuestión, al sostener que “el límite a toda acción de desarrollo estaría dado por la no afectación del ambiente, dentro de parámetros previamente establecidos. Esta posición es la que da nacimiento a la noción de desarrollo sustentable” (Cfr. Sabsay, Daniel “Derechos Colectivos e Intereses Difusos” en, de AAVV “Derecho Constitucional” Edit. Universidad, pag. 229).

Reitero que este fenómeno no es de fácil comprensión, y aún requiere para su implementación ingentes esfuerzos combinados. Es que su puesta en marcha exige un trabajo conjunto de gobiernos y sociedades, y dentro de éstas, de los distintos sectores que los componen, “a efectos de corregir errores, cambiar actividades, ajustar proceder” (Cfr. Sabsay, Daniel, op. y pág. citada).

Y creo que ello es lo que –a la postre– han intentado –con éxito en ésta instancia– los amparistas de autos, al exigir que el Estado Nacional asuma su rol en materia de policía ambiental, con particular referencia a la tutela de la diversidad biológica.

Finalmente, cabe destacar, sin perjuicio de lo antes indicado, la improcedencia de ciertas peticiones habidas en autos, impropias del debate acotado que implica un proceso que como el presente, sólo tiende a la tutela sumarísima e inmediata de derechos constitucionales directamente lesionados –en este caso– por el obrar manifiestamente irrazonable de la autoridad pública

Me refiero a los planteos habidos en los puntos 3 y 4 del petitorio obrante en demanda, los que no habrán de ser tratados en el presente decisorio, atento su manifiesta improcedencia, los que serán por ello rechazados sin más, debiendo los peticionantes ocurrir a tal fin por la vía procesal pertinente.

Vinculado con el tema de la imposición de costas, es del caso sostener que ha habido aquí un vencimiento parcial y mutuo, toda vez que el modo en que ha concluido ésta contienda no trasunta la satisfacción íntegra de una pretensión o una resistencia (Cfr. Gozaíni, Osvaldo, "Costas Procesales" Edit. EDIAR, pag. 107). En consecuencia, estimando el firmante que la medida de la derrota recíproca resulta equivalente desde el punto de vista pecuniario, ello amerita mi convencimiento de que deberán cargarse en el orden causado (Cfr. CNCiv. Sala "F", septiembre 10-982, "LL" 1983-B, pag. 204).

Por lo dicho, y fundado en la legislación, jurisprudencia y doctrina antes indicadas, es que:

FALLO: I): ACOGIENDO PARCIALMENTE LA ACCIÓN DE AMPARO promovida por ANTONIO V. A. CABRAL y los restantes amparistas indicados a fs.169 en contra del PODER EJECUTIVO NACIONAL/ SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN DE LA NACIÓN, y en consecuencia, DECLARANDO SU OMISIÓN INCONSTITUCIONAL al impedir o soslayar el embarque de Inspectores de Pesca, en los términos dispuestos por Res. 327/2000, ello sobre la base de razones presupuestarias cuando las partidas de presupuesto pertinente habían sido debidamente asignadas, restando sólo su distribución entre las diversas jurisdicciones. En consecuencia, ORDENANDO al último nombrado para que dentro del plazo de DIEZ DIAS de quedar firme la presente PROCEDA A ARBITRAR LAS MEDIDAS CONDUCENTES a fin de dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto por Art. 41 CN., a la Ley nacional de Pesca 24.922,

a la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR), aprobada por Ley 24.543, Dec. 189/99 y Resolución 327/2000 y sus modificatorias, ASEGURANDO LA DEBIDA VIGILANCIA Y CONTROL respecto de la operatoria de buques pesqueros en los espacios marítimos bajo jurisdicción Argentina, A TRAVÉS DE LA TAREA DESARROLLADA POR EL CUERPO DE INSPECTORES NACIONALES DE PESCA, pertenecientes al Cuerpo de Asistentes Técnicos de Control de la Dirección Nacional de Pesca, en los términos y condiciones dispuestos a tal fin por la Res. 327/2000, no pudiendo excepcionarse su cumplimiento en razones de emergencia económica cuando los fondos pertinentes hubiesen sido ya asignados en el respectivo presupuesto. Ello, BAJO APERCIBIMIENTO DE LEY. Para su cumplimiento, LÍBRESE OFICIO en forma de estilo, y de ser ello menester, con HABILITACIÓN DE TIEMPO INHÁBIL.

II): RECHAZAR LOS RESTANTES RUBROS DE RECLAMO, impetrados en el petitorio amparista de fs. 182, puntos 3 y 4, por manifiestamente improcedentes, DEBIENDO OCURRIR A TAL FIN los impetrantes de Autos por la vía procesal pertinente, en cuanto ello ha lugar por derecho

III): IMPONER LAS COSTAS del proceso EN EL ORDEN CAUSADO, conforme las razones antes expuestas, y DIFERIR LA REGULACIÓN DE HONORARIOS de los profesionales intervinientes en la contienda, hasta que la presente se encuentre firme y consentida. NOTIFÍQUESE, REGÍSTRESE y CUMPLIMÉNTESE. Oportunamente, PROCÉDASE AL ARCHIVO DE LA CAUSA.

d. El planteo del Consorcio Regional Puerto de Mar del Plata

En este supuesto²⁹, el Consorcio Regional del Puerto de Mar del Plata, promueve acción declarativa, a fin de hacer cesar un estado de incertidumbre, derivado de la circunstancia de verificar si la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA debe considerarse autoridad marítima en los términos de la Ley 20.094 y a los fines de proveer al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los Art. 16 y ss. del citado cuerpo normativo, en

²⁹ Habido en Autos caratulados "Consorcio Regional Puerto de Mar del Plata c/ Prefectura Naval Argentina s/Acción Meramente Declarativa" Expediente N ° 56.888, de trámite por ante el Juzgado Federal N °2 de Mar del Plata, Secretaría actuante N °1, en fecha 20/11/03. Firme en 1° Instancia.

lo relativo a la extracción de buques o artefactos navales que se hallen hundidos o varados en aguas jurisdiccionales argentinas

Los considerandos del fallo de 1 ° Instancia, expresaron lo siguiente:

Y CONSIDERANDO: Que habiéndose impetrado en autos acción declarativa de certeza, bueno es resaltar que ha sido aquí claramente delimitada la incertidumbre que fundamenta la relación jurídica en crisis, la que se refiere a los alcances y modalidades que ha de tener el rol legal y constitucionalmente asignado a la Prefectura Naval Argentina en lo referente al mantenimiento, extracción y demás menesteres relativos a los buques, sean de bandera nacional o extranjera que se encuentran hundidos, abandonados, infraccionados o secuestrados por la Autoridad Nacional en aguas de jurisdicción Argentina y alojados en el Puerto de Mar del plata.

Debo recalcar aquí, luego de lo antes señalado, mi parecer en el sentido de que la consagración de ésta modalidad procesal como vía autónoma de reclamo en justicia, puede ser el umbral para acceder a un orden que supere el concepto reparador de la justicia y viabilice su alcance preventivo al dejar jugar a la función judicial antes de que la lesión se consume, y sin requerir necesariamente una violación o una condena (cfr. Juzgado Nacional en lo Civil N °9, firme "ED" 80-684), y por ello adhiero al pensamiento conteste en jurisprudencia, que indica que queda excluida la posibilidad de que por ésta vía se llegue a una decisión judicial de carácter compulsivo, o sea, que encierre una sanción coercitiva (cfr. CNCiv. Sala "C", "LL" 140-751, 24.592-S; "JA" 7-1970, Secc. Sínt. N °2).

Es que si bien es cierto que este tipo de acción vincula a las partes actuantes con efecto de "cosa juzgada", lo hace a fin de generar una modalidad de "certeza jurídica" petitionada en justicia en tales términos (Cfr. CNCiv. Sala "D", "ED" 48-267). De allí que la presente sentencia tenga el carácter de una "pura declaración" y haga "cosa juzgada material" (Cfr. Serantes Peña-Palma "Cod..." T °II, pag.21.).

Zanjado ya lo que antecede, bueno es señalar que no ha sido aquí negado en conteste, que la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, por ser Autoridad Marítima, deba cumplimentar la remoción o extracción de los restos náufragos que se encuentren sobre las aguas de puertos o canales (ver conteste, fs. 41, punto IV), pero aduce el ESTADO NACIONAL, al respon-

der acción, que el Art. 17 de la Ley de Navegación le impone tal proceder siempre que aquellos artefactos constituyan un obstáculo o peligro para la navegación marítima o fluvial.

A tal fin, resalto también que la Ley 20.094 establece en su Art. 627, que a los efectos de lo dispuesto en la Ley, se entiende por autoridad marítima y por autoridad u organismo competente a los que tienen legalmente asignado en cada caso el ejercicio de las atribuciones a que dichas normas se refieren.

Justifica tan abierta referencia la Exposición de Motivos de la Comisión de Reforma del Proyecto Malvagni, en 1966, en su expresa intención de evitar "menciones específicas a los organismos encargados de la policía de la seguridad de la navegación, de la policía del trabajo en los puertos y de la explotación naviera". Aún luego de lo expuesto, no cabe duda de que la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA posee funciones de policía de seguridad propiamente dicha, así como de policía judicial y de la navegación, habiendo dicho a este respecto calificada doctrina nacional, que ella "es ejecutora de las normas nacionales e internacionales que hacen a la navegación como a la protección de la vida humana en el mar, siendo amplias sus atribuciones y funciones" agregando que "interviene en la extracción y remoción de restos náufragos" (Cfr. Arrola de Galandrini, Graciela "Temas de derecho de la Navegación, Derecho Aeronáutico y Derecho Espacial" T °1, Edit. Suárez, Mar del Plata, pag. 141; id. Montiel, Beltrán "Curso de Derecho de la Navegación" Edit. ASTREA, pag.54).

La cuestión destacada a fin de resolver el planteo de autos, se centra en verificar si en realidad la PNA sólo despliega su poder de policía respecto de intervención en remoción de restos náufragos que se hallen hundidos o varados en aguas jurisdiccionales argentinas, cuando ellos constituyan un obstáculo o peligro para la navegación, o le incumbe legalmente hacerlo en todos los casos en que sin llegar a darse tales circunstancias críticas, los restos náufragos indicados en el Art. 17 LN tengan aptitud para alterar la seguridad, salubridad y moralidad en los puertos del país, y a fin de preservar tales valores jurídicos, que hacen a la esencia del ejercicio del Poder de Policía del Estado de que esta autoridad marítima ha sido investida.

Al parecer, y según lo expone la propia Prefectura Naval, su rol de intervención en estos casos, requiere que fatalmente ocurra esta última con-

dición –constitución de un obstáculo o peligro para la navegación–, para motivar su intervención, y aun que el obstáculo generado sea insalvable.

A mayor abundamiento, requiere la PNA que tal peligro u obstáculo insalvable para la navegación sea determinado con estudios técnicos que así lo ameriten, y el cumplimiento de los recaudos legales que establece el propio Art. 17 de la LN.

Reconozco, desde ya, que las fuerzas de seguridad de la Nación no detentan, ni pueden hacerlo, poder absoluto ninguno sobre los restos náufragos a que se refiere la presente contienda. Ello resulta ser tan obvio como que en una República, no existen los poderes absolutos en cabeza de las autoridades constituidas, y menos aún de aquellas que dependen del Poder Ejecutivo Nacional, quien es su comandante en jefe y le imparte las órdenes pertinentes para el cumplimiento de sus fines, por concentrar el Presidente de la Nación en su persona, la mayor jerarquía institucional de las FFAA y de seguridad nacionales (Cfr. lo he expuesto en mi “Derecho Constitucional Argentino, EDIAR, 2000, pag. 112, T ° III).

Resalto en consecuencia, lo vertido a fs. 42 vta/43, como derivación de un profundo espíritu democrático y republicano en el conteste de la PNA digno de elogio. Aún así, no hay duda alguna de que en el contexto del rol de Policía de Seguridad de la Navegación que le incumbe a esa autoridad marítima (ver como antecedente, Dec. 25.727, BO 7/12/50) y de cumplimiento de convenios internacionales sobre navegación, sus atribuciones son particularmente amplias y omnicomprendivas, al punto que llegó a agrupárseles en cuatro grandes rubros, a saber: generales, policiales, jurisdiccionales y administrativas (Cfr. Montiel, Op. cit. Pag. 55 con cita a J. Ray).

Respecto de la Administración General de Puertos, originariamente organizada como empresa de Estado, de conformidad con el régimen instituido por Dec. Leyes 4263/56 y 7996/56, hoy tornada en Consorcio Portuario Regional (Art. 12 Ley. 24.093 y Dec. 3572/99), ejerce funciones administrativas delegadas, vinculadas con la explotación comercial de los puertos, concretamente a su administración, explotación y prestación de servicios, a cuyo efecto debe prestar todos los servicios que aseguren las mayores condiciones de eficiencia de ellos, *con expresa exclusión de aquellas tareas vinculadas a la seguridad de la navegación* (Cfr. Beltrán Montiel, Op. Cit. Pag.57; Art. 7° Cap III de Anexo I al Dec. 3752).

En tal contexto, no olvido que –como bien señala la accionante a fs.30 vta. de su demanda– la omisión en gestionar adecuadamente la limpieza, re-ubicación o aun desguace de restos náufragos de buques en puerto posee aptitud para derivar en daño ambiental, entre otras razones, por el peligro que conlleva un potencial derrame de combustible, al margen de el gasto que una situación de tal cariz puede implicar al momento de proveer a la limpieza del puerto.

En consecuencia, es indudable que el poder de policía de la navegación es resorte propio del Estado Nacional, y en lo conducente, a través de la actuación de la PNA, a lo que aduno el rol de policía ambiental en puerto al cual la autoridad de aplicación no puede rehuir.

Aún así, no olvido que el Art. 41 de la CN *impone a todos los habitantes* el deber de tutela ambiental, circunstancia de la que no cabe excluir, en cuanto ello sea pertinente, al CONSORCIO PORTUARIO REGIONAL DE MAR DEL PLATA. A ello me referiré en los siguientes párrafos.

Cabe resaltar ahora, que teniendo particularmente presente el probable impacto ambiental que puede generar la proliferación de restos náufragos en los puertos, cabe aplicar aquí el principio de “prevención ambiental” señalado por el Art. 4° de la Ley General del Ambiente, que impone la aplicación e interpretación de ésta norma y de toda otra norma a través de la que se ejecute la política ambiental, con sujeción a atender las causas y fuentes de los problemas ambientales, en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir.

Y también es del caso echar mano aquí al principio de cooperación, indicado expresamente en la ley General del Ambiente mencionada, el que conlleva no sólo una necesidad biológica, sino también de subsistencia. Del mismo se deriva sin hesitación que “los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos, serán utilizados en forma equitativa y racional”.

Es que no cabe duda de que los interesados en garantizar la indemnidad del Puerto de Mar del Plata, en la integralidad de todos los aspectos que ello conlleva –lo que no excluye, sino que incluye al ambiental– deben cooperar entre sí para proteger la integridad del ecosistema de la tierra (Principio 7° Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo), para

reforzar la creación de capacidades endógenas para lograr el desarrollo sostenible (Principio 9° de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo) y para abordar los problemas de degradación ambiental (Principio 12° de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo).

Así es que el CONSORCIO REGIONAL PUERTO DE MAR DEL PLATA, en la esfera de sus competencias propias, y sin desplazar el rol de policía ambiental y de navegación que posee la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, debe cooperar con la autoridad de aplicación, a fin de preservar la indemnidad ambiental de la zona en cuestión.

Por lo expuesto, es que estimo que los roles de policía de Seguridad, Navegación y ambientales que detenta la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, le habilitan a adoptar las medidas conducentes, ya que como bien se ha sostenido, "el derecho de todo habitante a navegar por ríos, mares y lagos de la República y ejercer en ellos industria lícita queda restringido por razones de seguridad, y en particular por Ley 3445, que autoriza un régimen de entrada y salida para los buques de los puertos de la República, y a la vez un régimen de navegación y *remoción de obstáculos para ella*, un régimen de ubicación de buques en puertos, y un registro de matrícula de las embarcaciones nacionales" (Cfr. Quiroga Lavié, Humberto "Derecho Constitucional Argentino" Edit. Depalma, pag. 218, el resaltado me pertenece).

En tal sentido, y más allá de las competencias atribuidas a la PNA por el Art. 17 de la Ley 20.094, tal autoridad de aplicación se encuentra facultada para adoptar, en virtud del principio de precaución ambiental y sus roles de policía de seguridad y navegación en puerto, las medidas lícitas y conducentes respecto de buques y restos náufragos, de bandera nacional o extranjera, que se hallen hundidos o varados en aguas jurisdiccionales argentinas, y particularmente en sus puertos, a fin de prevenir consecuencias ambientales no deseadas, pudiendo recabar para ello la autorización de las autoridades administrativas y/o judiciales pertinentes, y además, la colaboración de los restantes actores institucionales existentes y/o constituidos en la zona portuaria, siempre dentro del ámbito de competencias asignadas a cada uno de ellos, a fin de actuar la regla de cooperación ambiental.

Agrego a lo expuesto, que *de ser ello necesario, en el marco de discrecionalidad atribuida a la PNA*, tal autoridad de aplicación habrá de instar

por los canales conducentes, la generación de los pertinentes estudios o evaluaciones de impacto ambiental, a fin de estimar si resulta ello pertinente, habilitar su traslado, extracción, remoción o demolición, en forma compatible con la regla de sustentabilidad indicada en el Art. 41 de la CN.

En consecuencia, he de acoger el reclamo promovido, en los términos que se exponen en la presente, ya que estimo que se encuentra dentro de las atribuciones legales y reglamentarias de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, la posibilidad de instar toda medida lícita y conducente tendiente a garantizar la seguridad y sostenibilidad de la actividad del Puerto de Mar del Plata, debiendo interpretarse para el caso de evaluar las acciones a seguir respecto de restos náufragos sitios en puerto, la mención legal de “obstáculo o peligro para la navegación” (Art. 17 de la Ley 20.094) de conformidad con lo dispuesto en el Art. 41 de la CN y 4° de la Ley 25.675, pudiendo recabar para ello la colaboración de los restantes actores institucionales existentes y/o constituidos en la zona portuaria, siempre dentro del ámbito de competencias asignadas a cada uno de ellos, a fin de actuar la regla de cooperación ambiental.

Con relación al punto de imposición de costas, he de apartarme en este caso de la regla general de su carga al vencido, imponiéndolas en el orden causado, toda vez que la invocación legal efectuada por la PNA, pudo haberle inducido a interpretar literalmente tal regla legal, prescindiendo de la nueva normativa vigente en materia de policía ambiental como asimismo el CONSORCIO REGIONAL PORTUARIO actuante pudo haber interpretado que los roles de policía de la PNA excluían su intervención, en la medida de sus competencias, también prescindiendo de la regla de cooperación ambiental, impuesta por el Art. 4 ° de la Ley 25.675, a lo que aduno que la presente cuestión posee aptitud para generar discrepancias doctrinarias y jurisprudenciales en su interpretación (Cfr. entre muchos otros CNATrab. Sala IV, 8/4/74 “Vegega, María Esther c/ Mayer, Daniel Alberto” SD. 37.869).

En virtud de lo antes expuesto, y de conformidad con la legislación, jurisprudencia y doctrina vertidas, es que:

FALLO: I): ACOGIENDO LA ACCION DECLARATIVA DE CERTEZA incoada por el CONSORCIO PORTUARIO REGIONAL DE MAR DEL PLATA y en consecuencia, HACIENDO CESAR EL ESTADO DE INCERTIDUMBRE

alegado, DECLARANDO QUE SE ENCUENTRA DENTRO DE LAS ATRIBUCIONES legales y reglamentarias de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, la posibilidad de instar toda medida lícita y conducente tendiente a garantizar la seguridad y sostenibilidad de la actividad del Puerto de Mar del Plata, debiendo interpretarse para el caso de evaluar las acciones a seguir respecto de restos náufragos sitios en puerto, la mención legal de “obstáculo o peligro para la navegación” (Art. 17 de la Ley 20.094) de conformidad con lo dispuesto en el Art. 41 de la CN y 4° de la Ley 25.675, pudiendo recabar PNA para el cumplimiento de sus fines en materia de policía ambiental y de la seguridad en navegación, la autorización de las autoridades administrativas y/o judiciales pertinentes, y además la colaboración de los restantes actores institucionales existentes y/o constituidos en la zona portuaria, siempre dentro del ámbito de competencias asignadas a cada uno de ellos, a fin de actuar la regla de cooperación ambiental.

II): IMPONIENDO LAS COSTAS DEL PROCESO en el orden causado, y DIFIRIENDO LA REGULACIÓN DE HONORARIOS de los profesionales intervinientes en Autos, hasta que la presente se encuentre firme y consentida. NOTIFÍQUESE Y REGÍSTRESE. Oportunamente, PROCÉDASE AL ARCHIVO DE LA CAUSA.

V. Breves conclusiones

Trató este breve ensayo, de discurrir acerca de los roles que cumple un Magistrado Judicial cuando asume el conocimiento de casos de corte ambiental.

Intenté –en ese tránsito– señalar que no resulta de absoluta necesidad estructurar la figura de un “Juez ambiental” sino más bien la de un Juez capacitado, y comprometido con las necesidades que impone su tiempo existencial.

Creí luego necesario enfatizar el importante rol que ha asumido aquí nuestra Corte Suprema de Justicia, al señalar los nuevos caminos, procesales y sustanciales, que han de asumir los Magistrados Judiciales en este peculiar tránsito.

Finalmente, ofrecí al lector una serie de precedentes que he dictado en mi rol como Magistrado Judicial, y que han obtenido firmeza, por considerar interesantes las temáticas allí abordadas. Por supuesto que podrá el lector discrepar con el sentido de tales precedentes³⁰, pero lo importante es aquí advertir la profundidad e interdisciplinariedad de la materia ambiental, y el tipo particular de conflictos que ella conlleva en el contexto del trámite de procesos judiciales urgentes, cuando ellos son promovidos ante jueces de 1 ° instancia.

Para terminar, un nuevo agradecimiento a la querida amiga María Eugenia Di Paola, por permitirme aportar a este trabajo colectivo, y en particular al lector, por haber llegado a este tramo final de la lectura, que espero le haya sido cuanto menos, interesante...

³⁰ Invito al lector interesado, a discrepar o concordar con tales enunciaciones, a fin de promover un real enriquecimiento de los saberes. Sugerencias, opiniones o discrepancias me podrán ser enviadas a mi página web (www.profesorjimenez.com.ar) o a mi dirección de correo electrónico, que es eduardojimenez59@yahoo.com.ar. Todas ellas serán bien recibidas y, si ello es pertinente, contestadas.



Una Corte para el desarrollo sostenible

Por José Esain

Master en Derecho Ambiental en la Universidad del País Vasco, Presidente de la Asociación Marplatense de Estudios Ambientales Integrales (AMEAI).

Resumen ejecutivo

Para verificar y analizar el trabajo actual de la Corte no podemos pensar en casualidades sino en eslabones. La incorporación de los derechos humanos de tercera generación al plexo constitucional ha generado una mutación en cuanto al modo en que la justicia enfrenta las causas que se refieren a este tipo de bienes, ya que se vislumbra un cambio en la modalidad procesal. Así, la edad de los derechos colectivos obliga a repensar nuevas ropas para las viejas instituciones de protección de estas prerrogativas.

Nuestra Corte ha comenzado en los últimos tiempos a generar una importante doctrina sobre los temas de derecho ambiental y la sostenibilidad. Este proceso, que verifica avances y retrocesos, se observan tres períodos: a) *Período de silencio (hasta 2004)*: el silencio en la cima, paradójicamente, era contrariado por un movimiento muy dinámico desde las bases (proliferación de jurisprudencia inferior aceptando pretensiones en materia ambiental y delineando los perfiles protectores de este derecho; período inicial en el que la Corte, si bien resuelve en algunos casos, no son de trascendencia institucional excepto contados casos); b) *Período intermedio (desde el año 2004 al año 2006)*: etapa en la que se empiezan a ver los primeros adelantos; la Corte intenta dar resoluciones incipientes en materia ambiental; c) *Período de tratamiento específico de la materia con mecanismos particularizados - la Corte ambiental (desde el 20 de junio de 2006 a la fecha)*: con la causa Matanza – Riachuelo la Corte se autodefinió como una “Corte ambiental”. La modalidad de

intervención del Alto Tribunal en esta etapa, pasó de lo que en el anterior período parecía ser una incipiente injerencia a ser un expreso tratamiento con reglas particularizadas.

Durante los últimos 3 años hemos visto cómo la Corte ha estado ocupada en lograr minimizar su cantidad de casos, reduciendo las competencias. Lo interesante es que dentro de las excepcionales materias ha quedado alojado el derecho ambiental.

Encontramos varios elementos nuevos. Por un lado, una composición de perfiles novedosos para la Corte tales como nueva forma de designación de magistrados, reducción de la actividad por interpretación restrictiva de varias de sus competencias y reafirmación con nuevos perfiles de institutos participativos para ampliar la legitimación democrática del Alto Tribunal (*amicus curiae*, tercerías, audiencias públicas, informes por causas por derechos humanos, Centro de Información Judicial, Comisión de Acceso a la Justicia, etc.). Y por el otro, sentencias de perfiles atípicos como las de la zaga “Verbitsky”, “Mendoza”, “Badaro”, “Salas” con mandatos a los otros poderes para la adopción de políticas públicas.

Un recorrido por la última jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal nos permite verificar de manera auspiciosa que el *proceso ambiental* se consolida, demostrando que nuevos vientos soplan desde la cúspide del Poder Judicial el rol de la Corte en materia ambiental.

I. La Corte ambiental: la agenda de la sostenibilidad por nuestro Alto Tribunal

Como en “Las babas del diablo”, aquel magnífico cuento de Julio Cortázar –retratado de manera imponente en la magnífica *Blow Up* de Antonioni–, donde el fotógrafo de pronto advertía que esa serie de postales que colgaban de la pared de su cuarto tenían un hilo conductor que las trazaba como si hubieran sido hechas de manera unitaria y en una lógica de conjunto fantasmagórica; para verificar y analizar el trabajo actual de la Corte no podemos pensar en casualidades sino en eslabones que como las cuentas de un collar muestran un viraje, una fuerte mutación en cuanto a la forma y naturaleza con que el Alto Tribunal Nacional realiza sus funciones de control de constitucionalidad en materia ambiental.

La edad de los derechos colectivos obliga a repensar nuevas ropas para las viejas instituciones de protección de estas prerrogativas. Serán los jueces quienes deberán ingresar retazos mozos a las clásicas columnas del proceso, para aportarle contenidos que sean compatibles con las bisoñas prerrogativas.

Este tipo de espacios son los que han obligado al poder judicial a diversificar sus modos de actuación. Ello ha llevado a que primero observemos cambios en el proceso, para luego frente a la acumulación de ellos, y considerando algún tipo de sistematización, podamos pasar a advertir algunos contenidos lógicos en cuanto a la gestión de la conflictividad ambiental en nuestro país, los que modifican el perfil del juez, y dentro de este conjunto, la mutación del rol del Alto Tribunal de la Nación.

En dicho contexto corresponde hacer un análisis del rol de la magistratura en el marco de la nueva conflictividad social - dentro de la cual también podemos sumar a la ambiental -.

La incorporación de los derechos humanos de tercera generación al plexo constitucional y al plano infraconstitucional ha otorgado a los ciudadanos las garantías constitucionales para el resguardo de su entorno, para sí y para las generaciones que están por venir. Esto ha generado una mutación en cuanto al modo en que la justicia enfrenta las causas que se refieren a este tipo de bienes, ya que se vislumbra un cambio en la modalidad procesal, que obliga a repensar el modo de actuación por la propia naturaleza del bien jurídico que se protege, exigiendo una intervención de la Magistratura Constitucional con guiones diferentes. La Corte no ha quedado ajena a este nuevo proceso.

II. De una Corte de cine mudo al modelo de cine catástrofe

Como el canto de las sirenas que cada vez se hacía más fuerte para Ulises a medida que avanzaba con su barco, nuestra Corte ha comenzado en los últimos tiempos a generar una importante doctrina sobre los temas de derecho ambiental y la sostenibilidad. Su voz se acrecienta en el concierto del acceso a la justicia en materia ambiental. De todos

modos, este proceso no se puede leer de manera aislada, sino en un contexto histórico, donde se verifican avances y retrocesos. Por este motivo nos resulta particularmente atrayente comenzar este aporte tomando en cuenta la manera en que esta materia ha evolucionado en la jurisprudencia del Alto Tribunal hasta la fecha. Podemos dividir el periplo en tres períodos a los que sucintamente nos referimos a continuación:

a) *Período de silencio (hasta 2004)*: es archiconocido y han sido materia de numerosas notas de doctrina, los comienzos del derecho ambiental en el espectro jurisdiccional de nuestro país, a fines de la década del setenta y comienzos de los ochenta. Con algarabía recordamos el monolítico precedente “Katan” de 1983, en que el Juez Garzón Funes ya entendía que existía un derecho implícito a vivir en un ambiente sano, desprendiéndolo del propio artículo 33 de la Constitución Nacional cuando aún no existía cláusula ambiental¹. Al mismo tiempo, pareciera que por estos años –y los que le siguieron incluso luego de la reforma constitucional– para la Corte el derecho ambiental era cine mudo. Incluso podemos verificar la misma actitud inmediatamente después de la reforma constitucional de 1994, donde fueron muy escasas las intervenciones de la Corte en este tema. Lo más notable es que durante estos años, el silencio en la cima, paradójicamente, era contrariado por un movimiento muy dinámico desde las bases, pues al mismo tiempo sucedía que tanto en las diferentes instancias provinciales como federales se veían numerosas resoluciones –que llegaban de todos los puntos del país– afianzando los contenidos de las normas constitucionales, así como las reglas de rango legal.

En este período podemos considerar sentencias que van desde Ushuaia –caso “Finis Terrae” de 1996² o el caso “Finis Terrae” del Juez Federal de Ushuaia Federico H. Calvete, el 5 de noviembre del 2003³ ambas para detener el ingreso de buques con residuos nucleares al mar argentino en aplicación del cuarto párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional–

¹ El caso es “Kattan A.E. c/P.E.N. Secretaría de Intereses Marítimos s/ amparo” donde el sentenciante, Dr. Oscar Garzón Funes, Juez Federal en lo Contencioso - administrativo sostuvo que “hay un interés colectivo y particular coincidente en el equilibrio ecológico; que los individuos deben tener la posibilidad de defender a generaciones futuras de las depredaciones del hombre de nuestros días.” (La Ley 1983 - D - 575, sentencia definitiva).

² JA 1997-IV-I-275.

³ Disponible en www.basureronuclear.com.ar que es referido a continuación en la nota 4.

hasta Salta, por el caso Barrancos⁴, y pasando por muchas intervenciones de ambos fueros. Esto sucedía a pesar de que el silencio de la Corte hacía que estos jueces no tuvieran demasiado claros los criterios que desde la cúpula del Poder Judicial se podían tener respecto al tema.

Por otra parte, sentencias de la Corte “conocidas” –nos referimos a las publicadas– en materia ambiental, contamos menos de veinte. Como hemos dicho, lo notable de este período fue la proliferación de jurisprudencia inferior aceptando pretensiones en materia ambiental y delineando los perfiles protectores de este derecho, lo que resultaba, por lo menos, llamativamente contradictorio frente a la escasez de resoluciones de la Corte. Más curioso si pensamos la casi nula intervención en causas de competencia originaria y exclusiva. Respecto a estas últimas sólo existieron algunos pocos precedentes; uno de ellos, el que parecía ser el sello de rechazo de las causas ambientales en la instancia originaria de la Corte: el *leading case* Roca Magdalena⁵ de 1995, en que la Corte sostuvo tajantemente la competencia de los poderes judiciales de las provincias en la materia, lo que impedía, casi sin excepción, el ingreso entonces de acciones ambientales por vía federal. Veamos algunos ejemplos de lo que fueron las resoluciones de la Corte en temas ambientales. Quizá el origen de las resoluciones en la materia por la Corte lo podamos tener en la sentencia histórica en el caso “Saladeristas” de 1887, pero, en realidad, si contamos a partir de la década del ochenta cuando la materia ambiental fue tomando auge, muy pocas son las sentencias de la Corte Federal;

- ▶ en el año 1982, en autos “Quesada” (F 304:1614), la Corte confirmó un rechazo de amparo ambiental, doctrina modificada en el año 1986 en autos “Cristou” (F 308:155);
- ▶ en 1987 el dictamen del Procurador General de la Nación Gauna en autos “Colombo Murúa” (F310:2342);
- ▶ en 1988 se resuelve en cuanto a la competencia en autos “Irazú c/ Coopetro SA” (F311:75), fijando posición en favor del Juez provincial en relación con la contaminación proveniente de un establecimiento de utilidad nacional (art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional);

⁴ 1990, JA 1990-IV42.

⁵ “Roca Magdalena c/Provincia de Buenos Aires”, de fecha 16 de mayo de 1995 (www.csjn.gov.ar).

- ▶ 17 de noviembre de 1994: la nefasta sentencia en autos “Louzán” (F317:1658), en la que la Corte resolvió por mayoría (Eduardo Moliné O’Connor, Augusto Beluscio, Enrique Petrachi, Julio Nazareno, Antonio Boggiano, Gustavo Bossert) rechazar el recurso extraordinario invocando el art. 280 del CPCN, aunque de esa resolución interesará el voto de los ministros que deciden fundamentar el rechazo, pues desde esa letra se pueden conocer sus pareceres con relación a la idoneidad del amparo como vía procesal para resolver conflictos ambientales⁶;
- ▶ en 1995 la mencionada sentencia en autos “Roca Magdalena” (F 318:992), donde por primera vez la Corte analiza la cuestión competencial en materia ambiental resolviendo a favor de los poderes locales;
- ▶ en 1999 la sentencia “Líneas de Transmisión del Litoral SA (LITSA) c/ Corrientes Provincia de s/Acción Declarativa de certeza”⁷, en la que se resolvió acerca de las facultades de las provincias para evaluar el impacto ambiental de una obra de extensión de línea de transmisión de electricidad del sistema Yaciretá. En ella se decide respecto a las reglas y límites en cuanto a la competencia administrativa en materia ambiental, la que es concurrente, y donde las provincias no pueden, con su ejercicio simultáneo, impedir la ejecución de funciones de naturaleza federal;

6 En el caso es “Louzán Carlos A. c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos)” el actor pretendía detener un proyecto que se estaba ejecutando y que incluía la poda de árboles en un área bastante extensa y su reemplazo por otras especies. Se solicita la suspensión de la actividad la que le es otorgada en primera instancia. Luego la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín revoca esta decisión y rechaza el amparo de la actora. Esta interpone recurso extraordinario, el que es denegado. En consecuencia, el actor recurre mediante queja y en este punto llega al análisis de la Corte Suprema el caso. Lo interesante es que los Ministros que deciden fundar su voto (Levene, Fayt y López) dejan en claro que será muy complicado para la actora probar la incidencia sobre el ambiente de la poda de los árboles que solicita se detenga, con lo que se desconoce que ese hecho debería haber sido probado por la demandada de manera previa al inicio de la actividad mediante el procedimiento de EIA. Esto nos lleva a la idea de que por esos años para éstos miembros del Alto Tribunal no se hacía operativa la inversión de la carga de la prueba pues no se exigía a la demandada la obligación de probar la inocuidad de su emprendimiento, como si sucedería luego en la sentencia “Comunidad Wichi Hoc Tec” la que mencionaremos luego. Así, el amparo es siempre, en materia ambiental, desplazado –según este criterio– por el proceso ordinario, dada la complejidad de las pruebas del daño ambiental.

7 CSJN, autos “LITSA c/Provincia de Corrientes s/acción declarativa de certeza” 18/11/1999, publicada en ED del 28/6/2000.

- ▶ el 27 de febrero de 2001, la sentencia en autos “Almada c/Coopetro”⁸, en la que la Corte revoca parcialmente la sentencia final de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, haciendo lugar a la excepción de incompetencia incoada por la demandada. Recuerdan los Ministros que –como ya lo dijera en la resolución en autos “Irazu c/Coopetro de 1987– la justicia local no tiene competencia para ordenar el cierre o clausura del establecimiento, pues ello violaría los fines federales del enclave (art. 75 inc. 30 Constitución Nacional). Lo que sí puede hacer el orden local es limitar la explotación para evitar la contaminación, pues ello se hace en ejercicio de competencias de policía ambiental que la constitución federal resguarda en la medida en que con ellas no se interfiera en las competencias del orden central.
- ▶ el 19 de noviembre del 2002, la resolución en autos “Municipalidad de Magdalena c/Shell Compañía de Petróleo SA”, en la que la Corte revocó una resolución de la Cámara Federal de La Plata y resolvió que la causa del abordaje ejerce fuero de atracción sobre la causa por contaminación en la que se reclama daño ambiental por un derrame de petróleo sobre las costas del Municipio demandante;
- ▶ el 11 de julio de 2002 y el 8 de septiembre de 2003 las dos sentencias en autos: “Comunidad Indígena Hoktek T’Oi Pueblo Wichi c/ Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable s/ amparo - recurso de apelación”, donde la Corte avanzó respecto a la evaluación de impacto ambiental como procedimiento previo, necesario y obligatorio para la habilitación de actividades con incidencia ambiental. Además, con esta sentencia, la Corte modifica la doctrina expuesta en autos “Louzán” al que hicimos referencia⁹,

⁸ Disponible en www.eldiariojudicial.com.ar

⁹ Recordemos que el caso “Comunidad Wichi” llega a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por recurso extraordinario ya que el Superior Tribunal de la Provincia de Salta –confirmando la decisión de las dos instancias locales anteriores – rechazó la acción de amparo incoada por la Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktec Toi. El caso se puede resumir así: la Secretaría Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible otorgó dos permisos de deforestación sin previa evaluación del impacto ambiental que producirían. La Comunidad Indígena presenta amparo pidiendo su nulidad, pues entiende que los mismos importaban un agravamiento de los daños al ambiente por la eliminación del bosque y además un daño a los recursos naturales de donde los aborígenes extraen agua. Las instancias provinciales rechazan la pretensión fundándose en la idoneidad de la vía y en consonancia con la doctrina del voto minoritario en autos “Louzan”. La Corte, en su sentencia, hace lugar a la queja y revoca la sentencia del Alto Tribunal local, destacando la naturaleza de puro derecho de este tipo de procesos, en que basta “con examinar

pasando el amparo a ser vía idónea para detener actividades sin DIA;

- ▶ el 6 de febrero de 2003 tenemos la sentencia en autos “Neuquén, Provincia del c/ Estado Nacional (MEI -Secretaría de Transporte- CNRT) s/acción declarativa”¹⁰ en la que dicha Provincia promueve una acción declarativa contra el Estado Nacional a fin de que se disponga que la comercialización y el transporte ferroviario de *metanol*, desde la planta industrial existente en Cutral-Có hasta la destilería y puerto de Ensenada en la Provincia de Buenos Aires, está sujeta exclusivamente a la jurisdicción federal;
- ▶ el 11 de marzo de 2003 tenemos la sentencia en autos “Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero c/ Tucumán Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ acción de amparo” en la que promueve amparo contra la Provincia de Tucumán y el Estado Nacional, con el objeto de recomponer el medio ambiente que habría alterado el derrame de residuos industriales y efluentes cloacales en el territorio de la Provincia de Tucumán sobre ríos que llevan sus aguas al citado lago, donde la Corte rechaza la acción incoada por el Defensor del Pueblo Provincial entendiendo que no posee legitimación para demandar contra otra provincia o el Estado Nacional por exceder su ámbito de actuación.

Como vemos, en este breve recorrido podemos apreciar que en el período inicial la Corte, si bien resuelve en algunos casos, no son de trascendencia institucional excepto contados casos.

si, de conformidad con las normas invocadas por la actora, la autorización y prórroga de la actividad en cuestión requería una evaluación previa de impacto ambiental y social, y si se había respetado lo dispuesto por el art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional”. En estos casos entiende que lo principal no son los hechos o agravios ambientales, sino averiguar si la actividad posee autorización o no, lo que provoca que el amparo pase a ser el proceso más idóneo por la tan escasa actividad probatoria para los Magistrados. La idoneidad del medio procesal deriva de que, para la Corte, en este ámbito la prevención ambiental resulta operativa, provocando una inversión de la carga de la prueba, pues será el potencial poluyente quien deberá de manera previa (en el ámbito administrativo) probar su inocuidad.

¹⁰ Disponible en www.eldial.com.ar suplemento de derecho ambiental o www.jose-esain.com.ar

b) *Período intermedio (desde el año 2004 al año 2006)*: esta etapa es aquella en la que se empiezan a ver los primeros adelantos –como aquellos cortos que publicitan los films antes del estreno. Al silencio inicial le sigue un período en que la Corte intenta dar resoluciones incipientes en materia ambiental. Estamos ante la edad intermedia del Alto Tribunal de Garantías Federales en cuanto a la sostenibilidad, pues vemos que se comienza a vislumbrar Magistrados que tratan la materia ambiental con la ropa del Juez ambiental, con un abordaje particularizado desde el prisma de los principios y normas específicas de la materia.

La principal resolución en esta etapa la tenemos en autos “*Asociación de Grandes Superficiales Patagónicos AGSUPA*”¹¹ y es su despacho inicial del 13 de julio de 2004. En él, la Corte comienza a escribir el guión de lo que será el *proceso colectivo ambiental*. En dicha oportunidad, el Tribunal acepta su competencia originaria (considerando 2), reconduciendo un proceso de amparo hacia un proceso de conocimiento –vía ordinaria– por la enorme cantidad de pruebas y actividades procesales solicitadas por la actora en su presentación (considerando 3). A pesar de que en su despacho inicial se rechaza la citación como tercero del Defensor del Pueblo de la Nación (considerando 8), la naturaleza litisconsorcial del proceso ambiental es considerada por la Corte cuando acepta la citación como terceros del Estado Nacional y de las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro, y del Consejo Federal de Medio Ambiente (considerandos 9 y 10).

Es la primera oportunidad en que la Corte dicta esta modalidad de despachos-sentencia. En ella se empieza a vislumbrar que la Corte, a este tipo de procesos complejos, con partes e intervenciones múltiples, con participación de intereses colectivos y con un *tema decidendi* de pertenencia social, les dará un tratamiento particularizado. Nos parece que en este auto inicial se puede encontrar la piedra basal de lo que será el período siguiente, donde, a diferencia de éste, las respuestas de la Corte serán para comenzar a estructurar no sólo desde un proceso puntual, sino desde un cambio hacia adentro en las fortalezas institucionales y estructurales; un viraje en la manera en que la más alta justicia del país trata este tipo de conflictividad.

¹¹ A. 1274. XXXIX. “Asociación de Superficiales de la Patagonia c/ Y.P.F. S.A. y otros s/ daño ambiental” - CSJN - 13/07/2004, Publicado en *Revista de Derecho Ambiental Lexis Nexis*, número 1.

c) *Período de tratamiento específico de la materia con mecanismos particularizados - la Corte ambiental (desde el 20 de junio de 2006 a la fecha):* la causa Matanza - Riachuelo cambió todo. La Corte supo que estaba ante un conflicto de enorme gravedad por varios motivos: primero, porque los informes presentados por diversos organismos de control, como la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación, definían el estado del ambiente en ese espacio geográfico como una situación “calamitosa” y “una verdadera cloaca a cielo abierto”, nos recuerda Daniel Alberto Sabsay¹². A esto se le suman otros factores político-institucionales como la enorme trascendencia que por esos días tenía –y aun tiene aunque no con la magnitud del año 2006– el problema por la construcción de las pasteras en Fray Bentos, que motivara el reclamo de la Argentina ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, y la asunción por el Ejecutivo de la cuestión ambiental como una política de Estado. Todos estos elementos fueron los que se conjugaron para que la Corte se autodefiniera en este auto inicial de la Causa “Mendoza Beatriz” como “Corte ambiental” o “Corte verde”, tal como la calificara Néstor Cafferatta¹³.

Yendo a la evolución que verificamos en la modalidad de intervención del Alto Tribunal en esta etapa, lo que en el anterior período parecía ser una incipiente injerencia, sin consolidación, desde el 20 de junio de 2006 pasó a ser un expreso tratamiento con reglas particularizadas. En esta resolución y las que le siguieron, vemos cómo la Corte Suprema de Justicia de la Nación establece una serie de posiciones, trazando el camino por el cual ella se conducirá al momento de resolver estas causas en el futuro.

III. De la Corte Suprema hacia un Tribunal Constitucional: un proceso que ocupó varios años

Para saber de los productos que hoy nos da la Corte, a los que incluimos en la cuenta del *out* (sentencias, resoluciones, despachos), no podemos dejar de pensar primero en el proceso de cambio y consolidación del

¹² Daniel Alberto Sabsay, “La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la sustentabilidad de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, Revista La ley del 11/07/2006, anotando la resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 2006-06-20 en autos “Mendoza, Beatriz S. y otros c. Estado Nacional y otros”.

¹³ Néstor Cafferatta, “El tiempo de las cortes verdes”, publicado en *La Ley*, 21/03/07, pp. 8.

nuevo Tribunal. Ha existido toda una serie de actividades institucionales a las que ha sido sometida la Corte para dotarla de un nuevo perfil, y así mutar a ese espacio de diálogo y control de los demás poderes democráticos. Muchos de esos contenidos nuevos (en el *in*), han tenido por objeto dotar a nuestro Ato Tribunal de garantías constitucionales de una base suficiente en el marco de una democracia de consenso¹⁴.

Otra es la Corte post-holocausto 2001. En tiempos posteriores a aquella crisis vivida por el país, allá por el año 2002, comienzan a surgir propuestas con origen en la sociedad civil, que piensan una Corte nueva. El documento "Una Corte para la democracia" es una buena demostración de esto. El segundo paso, consecuencia de esa impronta de la sociedad civil, se dio en el año 2003 cuando el Poder Ejecutivo Nacional se decidió a dar un cambio en cuanto a la forma de postulación de los candidatos a ingresar al Alto Tribunal. Esto se expresó en el decreto 222/03 en el que el Presidente de la Nación autorrestringió su facultad discrecional de proposición (20/06/03), para dar más transparencia y participación ciudadana. A ello le siguieron varias modificaciones en las audiencias ante el Senado para prestar el acuerdo a la proposición. Estos fueron los primeros pasos para una mayor transparencia e información, así como

¹⁴ Dos modelos son propuestos por Lijphart: democracia por mayorías (modelo de Westminster), o democracia por consenso. El autor aclara cuál es la característica esencial del sistema Westminster: el dominio de la *mayoría*. En esta modalidad debemos recordar que "la democracia es gobierno del pueblo, pero qué pasa cuando aparecen divergencias entre los destinatarios del poder. ¿Los intereses de quiénes debe representar el gobierno en estos casos en que existen dos posturas respecto a un tema dado? Una de las posibles respuestas es *la mayoría*. El gran mérito –dice Lijphart– consiste en que cualquier otra respuesta, como el requisito de unanimidad o una mayoría cualificada, supone el dominio de la minoría –o por lo menos un veto de la minoría– y que el gobierno de la mayoría, y de acuerdo con los deseos de ésta, se acerca más al ideal democrático que el gobierno de una minoría que representa a una mayoría. La respuesta alternativa al dilema es: tanta gente como sea posible. Esto es lo esencial del modelo de consenso. Como vemos, sus normas e instituciones pretenden una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre los fines que el gobierno debe perseguir (Arend Lijphart, "Las democracias contemporáneas", 2da Edición, Ariel Ciencia Política, Editorial Ariel, Barcelona, 1991, pp. 22). En cuanto a la democracia de consenso, Lewis afirma que el significado primigenio de democracia es que "todos los que se ven afectados por una decisión deben tener la oportunidad de participar en la toma de esta decisión, bien directamente o por medio de representantes elegidos". Su significado secundario es que "debe prevalecer el deseo de la mayoría". Si esto significa que los partidos ganadores pueden tomar todas las decisiones de gobierno y que los perdedores pueden criticar pero no gobernar –aduce Lewis– los dos significados son incompatibles: "excluir a los grupos perdedores de la participación en la toma de decisiones viola claramente el significado primario de democracia" (W. Arthur Lewis, "Politics in West Africa", Londres, George Allen and Unwin, 1965, pp. 64-65, citado por Arend Lijphart, "Las democracias contemporáneas", 2da Edición, Ariel Ciencia Política, Editorial Ariel, Barcelona, 1991, pp. 37).

para la participación de la ciudadanía, ensanchando la base democrática en la integración del Tribunal.

Luego tenemos una actividad ya no referida a la integración del tribunal sino a la actividad que ocupa a la Corte. Se consolida así un proceso que luego sería identificado en el auto 20 de junio de 2006 en el expediente "Mendoza Beatriz"¹⁵ como "razones de trascendencia institucional". Estamos en tiempos en que el Alto Tribunal se enmarcara en un proceso de cambios globales, y no podemos dejar de pensar este contexto como tributario y condicionante para el desembarco de la materia ambiental en su agenda.

Para lograr mudar la naturaleza de su actuación como último garante de la Constitución Nacional, nuestra Corte ha dicho expresamente en sus sentencias –y lo repite también en el auto ya mencionado– que se encuentra avocada en lograr una drástica reducción del número de causas que atiende por año. El fenómeno tiene que ver con que se pretende desde la nueva composición –y hoy ya casi se está en la mitad de ese camino– pasar en lo fáctico de un modelo de control de constitucionalidad difuso¹⁶ a un sistema casi mixto, con una Corte que deja de ser tercera instancia, con una enorme cantidad de causas, para pasar a un Tribunal

¹⁵ CSJN M. 1569. XL, ORIGINARIO "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo). El auto mereció notas destacadísimas de Augusto Mario Morello, "Aperturas y contenciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", JA, 2006-III, 304; Daniel Sabsay "La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la sustentabilidad de la Cuenca Matanza Riachuelo", LL, 11/07/2006, pp. 4; Eduardo Pigretti, "Aciertos y desaciertos del fallo que anotamos" (caso Mendoza) ED 20-11-2006; Carlos Camps, "Derecho procesal ambiental: nuevas pautas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", Revista de Derecho Ambiental 7, Julio / Septiembre 2006, pp. 201, Instituto El Derecho por un Planeta Verde Argentina, Editorial LEXIS NEXIS; Mario Valls, "Sigue la causa M. 1569 XL- Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza- riachuelo)", CSJN, 20/06/2006", en www.eldial.com. Suplemento Derecho Ambiental, 2006; Carlos Rodríguez, "La defensa de los bienes públicos ambientales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación", DJ 2006-2-703; Gala Barbieri, "El activismo judicial tuvo que enfrentar, una vez más. a la disfuncionalidad administrativa", Suplemento La Ley Administrativo, pp. 54, 6 de septiembre 2006; y nuestro aporte en coautoría en José Alberto Esain y Gabriel a García Minella "Proceso y ambiente: Mucho más que... Corte a la contaminación", Revista de Derecho Ambiental 7, Julio/Septiembre 2006, pp. 220, Editorial Lexis Nexis.

¹⁶ En este punto seguimos el modelo americano del *judicial review*, es decir, del control difuso: cualquier juez controla con sentencias de efecto *inter partes*. En la otra orilla, el modelo europeo o kelseniano de control concentrado: con presencia de Tribunales Constitucionales de naturaleza cuasi-política (tesis del legislador negativo) que tienen el monopolio del control de constitucionalidad de las leyes, y con sentencias con efecto *erga omnes*.

Federal de excepcional tramitación, a la manera del estadounidense, que se ocupará de las causas que traten de problemas de gravedad institucional o que generen precedentes de trascendencia para el seguimiento de los demás jueces.

El proceso, como vemos, pretende lograr un sistema que sin dejar de ser difuso, se parezca también a aquellos Tribunales Constitucionales europeos, con importantes dosis, instrumentos y herramientas del sistema de control concentrado. Para ello, uno de los puntos centrales será que el número de causas en las que la Corte ejercite su control como garante final de la Constitución sean escasas¹⁷. Durante los últimos 3 años hemos visto cómo la Corte ha estado ocupada en lograr minimizar su cantidad de casos, reduciendo las competencias. Lo interesante es que dentro de las excepcionales materias ha quedado alojado el derecho ambiental.

Pergeñábase un cambio en la naturaleza del Alto Tribunal que pretendía, y paulatinamente lo va logrando, pasar de esa enorme cantidad de expedientes –alrededor de 14.000 anuales– a un limitado número¹⁸, con el

¹⁷ No existen modelos puros, y es por ello que el proceso en el que se inscribe a la actividad de la Corte lo que pretende es –posada sobre un sistema de modalidad difusa– dotar de una dosis mayor de concentración fáctica al esquema de control. Lo hace en la cúpula, pues quiere que ese escalón sea un espacio limitado a pocas causas, y de trascendencia político institucional. Para ello se cierran varios de los diques que ordinarizaban la intervención del Alto Tribunal, entre los cuales podemos mencionar: a) la declaración de inconstitucionalidad del recurso ordinario que contemplaba el art. 19 de la ley 24.463 en el precedente “Itzcovich, Mabel c/ ANSeS s/ reajustes varios” (I.349.XXXIX “Itzcovich, Mabel c/ ANSeS s/ reajustes varios” del 29 de marzo de 2005), para evitar que en las causas previsionales fuera obligatoria la apelación ordinaria a la Corte luego de transitar por la Cámara de Seguridad Social, transformando la instancia más alta en una vía ordinaria; b) la reinterpretación del concepto de causa civil en cuanto a su competencia originaria y exclusiva, reduciendo enormemente el caudal de ingreso por el precedente “Barreto, Alberto Damián y otra c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ daños y perjuicios” (B.2303.XL “Barreto, Alberto Damián y otra c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ daños y perjuicios”, sentencia del 21 de marzo de 2006), donde se cambia drásticamente la doctrina histórica de la Corte de autos “Celina Centurión de Vedoya c/ Provincia de Misiones”(Sentencia del 7 de abril de 1983, registrada en Fallos: 305:441); c) la reinterpretación del rol de la casación penal en “Casal” y “Martínez Areco” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencias del 20.09.2005 en autos “Casal, Matías E. y otro”, publicado en SJA 29/3/2006, y del 25.10.2005 en autos “Martínez Areco, Ernesto”) para ir a una ampliación de la materia revisable en esa segunda instancia (revisión plena) autoreseñándose la Corte sólo los supuestos de - en palabras de Augusto Mario Morillo (“La nueva casación penal. La Corte Suprema, las reglas de la sana crítica y el control de arbitrariedad” Citar Lexis Nro. 0003/012356, SJA 7/12/2005) - arbitrariedad intolerable.

¹⁸ Ilustrativo como antecedente de este proceso resulta ser el documento “Una Corte para la democracia” elaborado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Asociación por los Derechos Civiles, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores.

que ella pueda ejercer de manera idónea el más básico y excelso de sus objetivos: ser guardián de la Constitución Nacional. Se estaba procesando el tránsito entre lo que fuera una mezcla entre *tercera instancia* (desde la amplia doctrina de la arbitrariedad) o *segunda instancia ordinaria federal* en materia previsional, al pretendido modelo de Tribunal Constitucional a la manera de la Corte de los Estados Unidos de América.

Es en el despacho inicial en “Mendoza Beatriz” donde esa *premisa estructural* justifica incluso a diseccionar la pretensión de los actores en dos partes, para alojar sólo ante la Corte la de carácter colectivo, aventándose a los justiciables de la competencia originaria por el pedido de contenido individual. El objetivo sigue siendo reducir la actividad y el número de causas para poder así asignar más recursos económicos y administrativos a cada uno de los conflictos que se sometieran a conocimiento de la Corte. Para lograr esto, de allí en más se deberá pensar en una agenda limitada de temas a los que la Corte atenderá. Es voluntad de la Corte –lo dicen expresamente en el auto indicado– intervenir con toda intensidad en estos casos, que por lo general tenían un fuerte interés social, donde se ventilan cuestiones relacionadas con bienes jurídicos de incidencia colectiva. Esa será su nueva *agenda*. No sólo esto, sino la utilización de las acordadas como mecanismo para construir otro perfil de Tribunal, dotándolo de institutos desconocidos hasta ese momento.

En ese camino podemos notar:

- ▶ La Acordada 28/2004 que regula la figura del *Amigo del Tribunal* (*amicus curiae*).
- ▶ La Acordada 14/2006 sobre *publicación* de expedientes susceptibles de recibir *amicus curiae*.
- ▶ La Acordada 4/2007 para establecer los requisitos para las presentaciones de *recursos extraordinarios* y *quejas*, con una mayor concentración y más acotado marco cognoscitivo.
- ▶ La participación ciudadana en los procesos de carácter colectivo y los mecanismos de *audiencias públicas* ante la Corte. El primer caso fue con la causa “Mendoza Beatriz”, pero luego se le agregaron audiencias en otros procesos por cuestiones de derechos de incidencia colectiva, como los conflictos por temas de aborígenes, y hoy se está ante un proyecto de acordada que circula dentro de los pasillos del

Alto Tribunal, que reglamentaría este tipo de instrumentos. Un enorme avance.

- ▶ Las citas de jurisprudencia y el acceso a la información. No sólo las cuestiones institucionales más profundas, sino también los más simples detalles han cambiado en la Corte. Desde hace tiempo se puede verificar una forma diferente de hacer las citas de los precedentes judiciales en las sentencias de la Corte. Estos encriptados datos de otra época, que sólo aparecían mediante referencias a la publicación en la revista fallos, hoy se verifican con indicación completa de la carátula, fecha y datos de las actuaciones.
- ▶ El “Informe sobre el estado de las causas concernientes a los hechos ocurridos durante el último gobierno militar (Diciembre/08)” y la acordada 42/08 en los últimos días del año 2008, donde se trata el seguimiento de las mismas.
- ▶ La acordada 37/2007, mediante la cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó la *Comisión de Acceso a Justicia* para promover e incentivar el acceso a justicia, entendida ésta como la búsqueda de la solución más adecuada para la resolución de un conflicto¹⁹.
- ▶ La Acordada 17/06, donde la Corte transforma al Centro de Información Judicial (CIJ) en una decisión institucional, convirtiéndolo en un nuevo espacio de comunicación entre los miembros del Poder Judicial y entre éste y la comunidad, tomando como base las conclusiones de la Conferencia Nacional de Jueces, realizada en abril de 2006 en la ciudad de Santa Fe.

En cuanto a las sentencias, durante el año 2006 asistimos al final de aquella versión ambientalmente somnolienta del Alto Tribunal, y a la consolidación de lo que en el auto inicial de la causa “Asociación de

¹⁹ El objetivo de la comisión es disminuir la litigiosidad judicial y mejorar el servicio de Justicia a través de la implementación de métodos alternativos de resolución de controversias. La comisión, que preside la vicepresidenta del máximo tribunal, doctora Elena Highton de Nolasco, surgió como consecuencia del Plan de Políticas de Estado del Poder Judicial elaborado para la II Conferencia Nacional de Jueces, realizada en la ciudad de Salta en septiembre de 2007, y de las conclusiones arribadas por los magistrados que allí participaron que dio origen a la Comisión, destaca que “acceso a justicia no implica acceso a una sentencia, implica acceso a una resolución del conflicto en forma rápida y poco costosa, no sólo en dinero sino también en tiempo, esfuerzos y energías. Una política de justicia debe brindar a los ciudadanos la posibilidad de protección de sus propios derechos, pero no necesariamente a través de la vía jurisdiccional. En otros términos, es necesario tender a diseñar y alentar una protección accesible, plural y heterogénea”.

Grandes Superficiarios c/YPF s/daño ambiental” (de aquí en más AGSUPA); fuera un primer avance. Si tenemos que hacer un *racconto* de esa segunda mitad del año 2006, podríamos decir que tuvo idas y vueltas, *luces* y *sombras*. De las primeras, las diferentes resoluciones en autos “Mendoza” y la disidencia de los Ministros Zaffaroni y Maqueda en AGSUPA; de las segundas, el voto de la mayoría en autos AGSUPA aceptando una excepción de defecto legal. De todos modos, se comenzaba a vislumbrar una atención especial sobre la materia.

Repasemos estos pasos. Dentro de las *luces* del 2006 contamos:

a) *Definición de la naturaleza colectiva del derecho reglado en el artículo 41 Constitución Nacional*: La Corte dejó en claro que el ambiente resulta ser un bien colectivo. Lo hizo en autos “Mendoza Beatriz” cuando enunció: *“La segunda pretensión tiene por objeto la defensa del bien de incidencia colectiva, configurado por el ambiente (fs. 75/76). En este supuesto los actores reclaman como legitimados extraordinarios (Constitución Nacional, arts. 41, 43, y 30 de la ley 25.675) para la tutela de un bien colectivo, el que por su naturaleza jurídica, es de uso común, indivisible y está tutelado de una manera no disponible por las partes, ya que primero corresponde la prevención, luego la recomposición y, en ausencia de toda posibilidad, se dará lugar al resarcimiento (art. 28, ley citada)”²⁰.*

En el mismo despacho se refiere a la relación entre derecho y deber. Al respecto dice la Corte: *“La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales.*

²⁰ Considerádos 6 y 7 del auto del 20.6.06 de CSJN M. 1569. XL, ORIGINARIO “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo).

b) *Revisión de las reglas procesales cuando son aplicadas en razón de la protección del ambiente*²¹: Otro caso interesante para considerar es "Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ Y.P.F. S.A. y otros s/ daño ambiental", en su resolución del 29 de agosto de 2006. En ella, la Corte, por mayoría, resuelve hacer lugar a la excepción de defecto legal en relación a una demanda que contiene una pretensión de naturaleza colectiva. Disentimos con la opinión de esa mayoría y pretendemos llamar la atención en relación a la disidencia de los Ministros Maqueda y Zafaroni porque en ella es donde se comprende la actual configuración procesal que debe darse a estos nuevos derechos.

Dicen esos ministros que en las causas ambientales: "la ponderación de los presupuestos que hacen al nexo causal y, eventualmente, a la responsabilidad de las demandadas debe llevarse a cabo a la luz de las particularidades de los bienes jurídicamente protegidos, de la naturaleza que los caracteriza y de los fines que se persiguen con su protección de jerarquía constitucional. En tal sentido, se desnaturalizan tales variables si se pretende revisar el conflicto aplicando categorías jurídicas que explican relaciones de derecho de sustancia distinta. Con la comprensión indicada es que el constituyente reformador estableció en el art. 41 de la Norma Fundamental no sólo el derecho a gozar de un ambiente sano sino, y a los efectos de la operatividad de la norma, una directriz tendiente a que el ambiente sea '...apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...', tal definición conlleva el reconocimiento de los intereses colectivos con precisa distinción de aquellos de estricto contenido individual. En consecuencia, las normas infraconstitucionales dictadas o a dictarse deberán ser interpretadas de modo de constituir medios idóneos para hacer efectivos los propósitos y fines perseguidos por la Norma Fundamental. Si así no fuera, el mandato constitucional quedaría transformado en una mera declamación dogmática sin posibilidad de aplicación práctica alguna. (...) Luego en esa misma disidencia se concluye con perfecta hermenéutica que "es por las

²¹ Para profundizar sus contenidos recomendamos la lectura de la exquisita nota de Jorge W. Peyrano en "Peculiaridades de la excepción de defecto legal en un proceso colectivo ambiental", LL 10.11.2006 pp. 3 y Daniel Sabsay "Derecho Ambiental: una nueva etapa en la defensa de los bienes judiciales ambientales", en la sección "Caminos de la Corte", Revista La Ley, del lunes 19 de marzo de 2007, pp. 1/3.

razones indicadas que el legislador ordinario, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución Nacional, dictó la ley 25.675 que, en lo que aquí interesa, determinó los principios a los que debe ajustarse toda política ambiental y que impregnan la interpretación y la aplicación de la norma en cuestión. (...) A su vez, al reglar la demanda de daño ambiental en el marco de normas procesales adaptadas a la especificidad de los derechos e intereses en juego, establece que “si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable” (art. 31 de la ley 25.675)”. Y vuelven los Ministros en el considerando 22 a explicar cómo se debe realizar la tarea de interpretación de las reglas procesales cuando expresan: “De conformidad con lo expuesto en los considerandos 19, 20 y 21, las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación deben ser interpretadas de manera de no enfrentarlas al diseño procesal específico que la ley 25.675 ha reglado para la demanda de daño ambiental. La aplicación mecánica del código del rito para imputar defecto legal a una demanda, cuya pretensión responde a presupuestos sustancialmente diversos de aquellos que se tuvieron en mira al dictar la normativa procedimental, peca de un excesivo rigorismo formal que se opone en forma manifiesta al art. 41 de la Constitución Nacional”.

Nada más para agregar luego de esta excelsa manera de pensar el *proceso ambiental*. Desde dicho marco conceptual deberemos ceñir el análisis hoy de las reglas adjetivas. Es que esta disidencia es la que adelanta la doctrina que terminará imponiéndose en nuestra Corte. Como aquel Jonny Carter de Cortázar, que mascullaba cuando tiraba su saxo al piso, *esto lo escribí mañana*, esos dos ministros en noviembre de 2006 podrían haber dicho *esto lo voté mañana*, pues hoy, a dos años de aquella pieza, los contenidos de la tesis Maqueda-Zafaroni con su nueva forma de pensar las estructuras jurídico-formales, se ha galvanizado. Nuevos institutos, en un nuevo Tribunal, para nuevos derechos.

Vale la pena recordar también que este tema volvió a ser latigado por Maqueda en su disidencia en autos “Municipalidad de Magdalena”, el 3 de mayo de 2007, donde el Ministro entiende que las nuevas reglas

procesales de competencia que trae la ley 25675 resultan ser directamente operativas y, además, el instrumento de reglas mínimas que como gradiente reglamentaria del artículo 41 de la Constitución Nacional debe interponerse a las normas procesales de cada ámbito material²².

IV. La Corte y la utilización de sentencias exhortativas, el control de constitucionalidad preventivo y la revisión de la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables en materia ambiental

La Corte también ha reinterpretado su doctrina del *self restraint* en cuanto a las cuestiones que quedan al margen del control de constitucionalidad y las que pueden ser visadas. Esto tuvo especial importancia en varias materias, sobre todo en el ámbito ambiental, donde los planes (o la falta de ellos) resultan de enorme significación. La pregunta es ¿cómo ha hecho la Corte para pedir permiso e introducirse en el control de estos delicados temas de políticas públicas reservados a los poderes de base electoral directa?

²² Dice la disidencia del Ministro Juan Carlos Maqueda “no es posible desconocer que el marco legal tomado en consideración en el precedente sufrió una significativa variación a partir de la entrada en vigencia de la ley 25.675, reglamentaria de la cláusula del art. 41 de la Constitución Nacional (en la cual, como ya se apuntó, se apoya jurídicamente la pretensión). Con el dictado de dicha norma el legislador, entre otros objetivos, se propuso establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental. Y, aunque es menester interpretar que las disposiciones sustanciales de la ley, en razón de lo previsto por el art. 3 del Código Civil, solo pueden proyectarse hacia el futuro “en tanto ha sido observada por el decreto 2413/02 del Poder Ejecutivo Nacional la redacción original del art. 3° de la ley que confería “operatividad” inmediata a su articulado ello no es óbice para que las de índole procesal, como las referidas a la competencia judicial, resulten inmediatamente aplicables aún a las causas en trámite si ello no afecta la validez de los actos ya cumplidos (Fallos: 321:532 y 327:3984, entre otros). (...) Ello por cuanto el objeto jurídico protegido por las disposiciones sustanciales y adjetivas dictadas en materia ambiental, dada la envergadura de los intereses colectivos en juego, es nítidamente diverso del que se tiende a resguardar mediante las pautas procedimentales del juicio de abordaje donde prevalece una concepción diádica propia del derecho patrimonial (CSJN M. 415. XL. M. 426. XL RECURSOS DE HECHO “Municipalidad de Magdalena c/ Shell CAPSA y otros” CSJN 3 de mayo de 2007, autos “Recursos de hecho deducidos por Boston Compañía de Seguros S.A. en la causa ‘Municipalidad de Magdalena c/ Shell CAPSA y otros’ y causa M.426.XL “Municipalidad de Magdalena c/ Shell Compañía Argentina de Petróleo Sociedad Anónima”.

El contexto técnico que ha utilizado el Alto Tribunal ha sido el de las *sentencias exhortativas*. Recordemos que este tipo de sentencias aparecen en los últimos años y tienen sustento en el objetivo de conservar –en lo posible– el vigor de las normas infraconstitucionales, ya sea por aplicación del principio de “cortesía constitucional” o de “deferencia razonada”, o por razones pragmáticas y de funcionalidad, y para evitar vacíos normativos, jurídica y socialmente negativos, y muy costosos. La cuestión es que si se descalifica una regla de derecho por su inconstitucionalidad²³, se generan lagunas peligrosas para el sistema jurídico. Esto ha hecho que el derecho procesal constitucional imaginara cierta cantidad de categorías de fallos que, sin escapar del todo a aquella doble estratificación tradicional (estimatorios y desestimatorios), permiten arribar de manera progresiva al mismo lugar y objetivo que las sentencias más clásicas. Por esto, algunos autores las llaman sentencias “atípicas”²⁴.

²³ El fenómeno se acentúa cuando la *sentencia estimatoria* de la inconstitucionalidad –por el bien jurídico protegido– produce efectos *erga omnes* –vale decir derogatorios– y genera así huecos legales en temas importantes para la comunidad al abolir la norma inconstitucional.

²⁴ Dice Sagües que “no existe una clasificación unánime, ni siquiera existe una nomenclatura clara al respecto. Algunos las llaman “interpretativas”, “moduladoras” otros “manipulativas”. Las hay de varios tipos: a) *admisoria*: la que condena a una determinada interpretación de la norma bajo examen. El texto normativo queda vigente siempre y cuando se lo interprete conforme a la constitución y no según la variante interpretativa reputada inconstitucional; b) *desestimatoria*: reputa constitucional determinada exégesis concreta de una norma, rechazando respecto de ella la objeción de ser inconstitucional; c) *aditiva*: la que añade algo a un texto legal para tornarlo compatible a la Constitución; d) *sustitutiva*: la manifestación más dura del poder legisferante positivo de un Tribunal Constitucional ya que en tales hipótesis este destruye una norma que califica como inconstitucional, y en su lugar la reemplaza por otra regulación conforme con la Constitución e) *exhortativa apelativa o de aviso*: aquí el órgano de la jurisdicción constitucional ante una situación de norma inconstitucional o presuntamente inconstitucional encomienda a los dos poderes sujetos a control la sanción ya sea de un nuevo texto o la modificación de un acto o procedimiento administrativo o una política pública para que esté acorde con la Constitución. Le puede o no fijar un plazo. El fundamento de estos autos estriba en que el magistrado respeta la división de poderes siguiendo la doctrina de la auto-restricción en materias políticas no justiciables, sin entrometerse en una órbita ajena pero tampoco se desinteresa respecto a su rol de guardián de la Constitución en el sistema republicano. Este sentido, a menudo, de modo *directo* o *indirecto* se dan pautas sobre el contenido del nuevo precepto normativo con lo que también se economizan futuras posibles declaraciones de inconstitucionalidad si esas guías son satisfechas. Sagües dice que se da en estos casos una suerte de control de constitucionalidad preventivo, sui géneris, porque permite intervenir a más de la norma o política declarada inconstitucional, sobre la que mañana resultará dictada). Tal ejercicio del control de constitucionalidad no puede sino derivar de una norma que le atribuya al Poder judicial este nuevo rol. De todos modos – y este es el caso argentino – puede que esta modalidad tenga fuente en el derecho consuetudinario constitucional en cuanto los Tribunales comienzan a ampliar sus competencias constitucionales mediante una interpretación de tipo putativa” (Néstor Pedro Sagües, “Las sentencias constitucionales exhortativas (“apelativas”, o “con aviso”) y su recepción en Argentina”, LL t 2005 F – sec. Doctrina pp. 1460).

Este proceso comenzó a despuntarse en la Corte Suprema de Justicia de la Nación principalmente en la causa “Verbitsky”²⁵. Luego le siguieron otras como la saga “Badaro”²⁶ pero nos detendremos en una modalidad que la Corte ha comenzado a adoptar en materia ambiental. La ya comentada causa “Mendoza, Beatriz” contiene un cambio radical ya que hubo diferentes decisiones en las que la Corte ha adoptado nuevas modalidades de intervención. El fundamento de esta actividad es el *ejercicio de las atribuciones constitucionales que la Ley Suprema ha encomendado a La Corte* desde cuatro acciones claras: 1) en los asuntos que corresponden a su jurisdicción más eminente, 2) como intérprete final de aquella, 3) como guardián último de las garantías superiores de las personas y 4) como *partícipe en el proceso republicano de gobierno*. Con esto el Alto Tribunal enseña un nuevo modo de control sobre las políticas públicas.

Veamos qué fue lo que hizo la Corte. Lo primero que sucedió es que el Alto Tribunal verificó que en ese conflicto existía una *omisión inconstitucional* del gobierno y que no podía esperar a la sentencia definitiva. Durante décadas se había dispuesto de dinero para ejecutar un Plan de prevención y saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo, pero no se lo había diseñado. Entonces, de modo inmediato y aplicando el principio de prevención, se obligó en el auto inicial a que se adopte ese plan, para lo que se interpeló a los tres gobiernos implicados (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires, junto al Consejo Federal de Ambiente). Pero la cosa fue más allá. La primera novedad es temporal. En lugar de tener una sentencia con control de constitucionalidad, la Corte exhorta desde el auto inicial. Nada lo impide porque en realidad los jueces aplican la Constitución todo el tiempo. Pero si uno observa la manera en que se intima al gobierno, verificará que en realidad no sólo lo intima a presentar un plan sino que además le recuerda a los responsables en realizarlo *cómo* debe ser una gran parte de ese plan; para sortear en el futuro sentencias inconstitucionales por haber desconocido los contenidos que la LGA dispone para cualquier plan.

²⁵ Revista de derecho penal y procesal penal, Editorial Lexis Nexis, Buenos Aires, agosto de 2005, pp. 1151.

²⁶ Sentencias del 08-08-2006 y del 26-11-2007 en CSJN B. 675. XLI. “R.O. Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/ reajustes varios”.

Tres herramientas ha utilizado la Corte, aprovechando las prerrogativas del artículo 32 de la Ley General del Ambiente y haciendo gala de un nuevo perfil de *juez ambiental*:

1. *Mandatos positivos*: El artículo 32 de la LGA permite hoy al juez ambiental dar *mandatos positivos* a los otros poderes (otra interesante modalidad que la Corte de los Estados Unidos desde hacía más de doscientos años utilizaba). Esto ha sido lo que ha generado la Corte con la petición de adoptar un plan, ante la omisión inconstitucional.
2. *Facultades ordenatorias y la disección de pretensiones y de grupos demandados*: El auto del 20.6.06 además hace gala de las facultades ordenatorias e instructorias que ese artículo 32 de la LGA le confiere. Para ordenar los mandatos, y concatenarlos con las omisiones que ha verificado el Alto Tribunal, se han definido dos grupos que integrarían lo que luego en el mismo proceso se ha terminado de denominar "frentes". Los que integrarían el *frente pasivo* son el *sector privado*, al que se identifica con las empresas acusadas de la contaminación de la cuenca²⁷, y el *sector público*, en donde se identificó al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la ciudad de Buenos Aires y al COFEMA. A todos estos se los intimó para que en el plazo de treinta días y en los términos de la ley 25.675 presentaran un plan. Luego, con la integración de un buen número de terceros a la causa, la Corte determinó la formación de un frente activo.
3. *Sentencia exhortativa*: Luego de la disección de las pretensiones, de la agrupación de los demandados y los actores la Corte agrega otro condimento más a su resolución: les *recuerda* a los otros poderes responsables de hacer esos planes públicos –para aventar la inconstitucionalidad por omisión en el futuro– cuáles serían los contenidos que deberían estar presentes en estos instrumentos para evitar que luego de hechos éstos, la Corte deba declararlos contrarios a la Carta Magna por no seguir las pautas de origen legal que son obligatorias. Esto, además, se hace con enorme sutileza, pues la Corte *sugiere* estas *pautas de políticas públicas* con transcripción expresa y textual de artículos de la ley. Ello hace que sea mínimo el porcentaje volitivo de la Corte en ese

²⁷ A ellas la Corte les solicitó que en un plazo de treinta días informen a.- los líquidos que arrojan al río, su volumen, cantidad y descripción; b.- si existen sistemas de tratamiento de los residuos; y c.- si tienen seguros contratados en los términos del art. 22 de la ley 25.675.

sector, transfiriéndolo, al mecanizárselo desde transcripciones literales de la ley, a la voluntad del legislativo expresada en dicho cuerpo legal. Estamos ante simples “recordatorios” de los contenidos que el Congreso le impone al Presidente que estén presentes en sus políticas. La Corte en esto casi no interfiere. Sólo le recuerda a los gobiernos cuáles son esos contenidos que debe ser ingresados en el plan para que éste pase el visado de constitucionalidad. Entre los elementos tenemos: integración (art. 5 de la LGA), progresividad (art. 4 LGA) con una serie de instrumentos - todos presentes en la ley general del ambiente -: ordenamiento ambiental del territorio (art. 8 y 9 LGA), control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas (art. 10 LGA), el estudio de impacto ambiental (art. 11 a 13 LGA), educación ambiental (art. 14 LGA); información ambiental pública (art. 16 a 18 LGA).

Como vemos, la Corte decidió no sólo manifestar que existía una omisión, sino prevenir la inconstitucionalidad a futuro y advertir a los poderes públicos cuáles eran las pautas que debían cumplir para que su política, luego de presentada, no sufriera una declaración de inconstitucionalidad a posteriori. Este es el avance de este tipo de resoluciones. Estamos ante una *sentencia exhortativa*, “de delegación” (en palabras de Sagües), ya que la Corte verifica la inconstitucionalidad por omisión y luego –en una suerte de delegación– exhorta a llenar ese espacio, pero con ciertos parámetros que deberá cumplir el plan o política al respecto. Caso contrario, estaremos ante una inconstitucionalidad nuevamente; no será por omisión, pero sí por un acto positivo.

V. La Corte ambiental en el año 2007 y 2008: la saga de la causa Riachuelo, con su sentencia, y la profundización de varios de los contenidos adelantados en anteriores cortometrajes

Como aquellos directores que luego de una gran obra continúan con sus improntas perfeccionando aspectos que en la película anterior habían dejado inconclusos, la Corte en los años 2007 y 2008 profundizó su intervención, dándole mayor precisión a los institutos que ya había comenzado a transitar con anterioridad.

En esos años verificamos de manera auspiciosa que el *proceso ambiental* se consolida. Varias resoluciones y actividades sumamente sugerentes en el expediente "Mendoza Beatriz"²⁸, y luego la sentencia en autos "Villivar" por el conflicto Oro Esquel, entre otras que veremos a continuación, lo demuestran. Globalmente podríamos concluir en que nuevos vientos soplan y consolidan desde la cúspide del Poder Judicial el rol de la Corte en materia ambiental. La continuación del modelo nos regala ahora varias piezas de enorme trascendencia jurídica y práctica. Veámoslas en un resumen:

- ▶ *La causa Mendoza por la contaminación del riachuelo en el año 2007 y 2008*: En la causa "Mendoza Beatriz" algunas cuestiones interesantes sucedieron en el año 2007. Sólo las enumeramos porque el desarrollo se puede consultar en el trabajo que en el presente se dedica específicamente al tema. Ellas son:
 - ▶ *Consolidación de un proceso multipartes*: numerosos particulares que son tenidos como legitimados activos, terceros de variada naturaleza, como son las ONGs, el Defensor del Pueblo, y en el ámbito de la legitimación pasiva, la aceptación en cuanto a la extensión del grupo demandado al sector privado (empresas) y público (estados tanto nacional como provincial y municipal, así como COFEMA y ACUMAR).
 - ▶ *Audiencias públicas*: Consolidación de la utilización de la mecánica de las audiencias públicas para favorecer el acceso a la información y la participación ciudadana (se las convocó para verificar el estado de ejecución del plan en febrero del 2007); para escuchar las opiniones de las partes respecto al informe presentado por el Comité Pericial de la Universidad de Buenos Aires, los días 4 y 5 de julio de 2007; y para recibir oralmente las contestaciones de la demanda en la audiencia que se inició en fecha 31 de octubre de 2007.
 - ▶ *Pruebas científicas multidisciplinarias*: La potenciación de pruebas científicas multidisciplinarias con el nombramiento de un Comité Pericial del que sería responsable la Universidad de Buenos Aires para que evaluara el Plan presentado por el Gobierno.

²⁸ Nos referimos al despacho que convoca a audiencia informativa para conocer el estado de ejecución del plan presentado por el Gobierno Nacional, la realización de la propia audiencia, y luego la decisión posterior de pedir a la Universidad de Buenos Aires que conforme un Comité pericial a efectos de auxiliar a la Corte para el análisis del plan. Para seguir las resoluciones ver www.farn.org.ar o www.jose-esain.com.ar

- ▶ *Formación de frentes para identificar y acumular las multipartes del expediente:* La Corte, desde varias de sus resoluciones, ha dispuesto que en el expediente tanto los actores como los demandados se acumulen en frentes –activo y pasivo– a efectos de facilitar las presentaciones y concentrar en pasos conjuntos varios traslados que deberían ser, de lo contrario, respondidos por una multiplicidad de partes.
- ▶ *Novedoso sistema de traslado de la demanda:* El traslado de la demanda dispuesto en el despacho del 22/08/2007 es muy particular, pues se dispone acompañado por una serie de preguntas (un exhaustivo interrogatorio de más de 5 páginas), que surge atento que –como lo dice la propia Corte– en “las audiencias realizadas en fecha 4 y 5 de julio del corriente año (2007) y del informe presentado por los expertos de la Universidad de Buenos Aires, (...) es necesario ordenar la recolección de información precisa, actualizada, pública y accesible para poder avanzar en este proceso en lo relacionado con la prevención y recomposición”.
- ▶ *Novedoso traslado de las excepciones y la documental al frente actor:* El traslado de las excepciones y la documental para el frente actor por un plazo que fenecía el 29 de febrero de 2008. Se dispuso de un espacio especial en el palacio de Tribunales para que el frente activo pudiera consultar la enorme cantidad de documentación presentada por las partes.

Luego, el 8.7.08 la Corte dicta la que será su primera sentencia ambiental. Respecto a ella, varias anotaciones²⁹:

- ▶ *La sentencia como parte del proceso:* para comprender este punto es necesario verificar los considerandos de la sentencia, donde el Alto Tribunal ensaya casi el guión de una larga película, y recorre uno a uno los pasos procesales que se fueron dando en la causa. Para este proceso esta sentencia resulta entonces de enorme trascendencia pues define una etapa en el proceso, establece responsabilidades por hechos probados y dispone la manera de llevar adelante la ejecución de sus resoluciones.

²⁹ Esta sentencia ha merecido nuestro análisis pormenorizado en un artículo que hicieramos en coautoría: Andres Napoli y José Esain, “Riachuelo: habemus sentencia”, en Revista de derecho ambiental de Abeledo Perrot, Néstor Cafferatta (coordinador), Abeledo Perrot, 2009.

- ▶ *La múltiple división de la causa:* la resolución del 8/7/08 es el final de un proceso dentro del propio juicio; es que la Corte, ante la pretensión inicial de los actores, ya la había dividido (en el auto del 20/6/06) en dos partes: a) pretensiones individuales y b) pretensión colectiva. Hoy vemos dentro de la segunda pretensión una nueva división entre b´) *recomposición y prevención* y b´´) *daño moral colectivo*.

Desde la primera audiencia pública del 5 de septiembre de 2006, se verificaba que los Ministros, cada vez que se referían a determinados contenidos de la causa –el plan, por ejemplo– lo hacían aclarando que ello pertenecía al contexto de *recomposición y prevención*. Se adelantaba entonces una nueva división (subdivisión) del contenido de la causa. Hoy esto se consolida con la sentencia del 8/7/08, que comienza su considerando 15 diciendo “Que la *recomposición y prevención de daños al ambiente* obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces”. La sentencia se refiere a ambos objetos, pero uno lo resuelve (*recomposición y prevención*) y al otro lo deja pendiente de tramitación en proceso ordinario por ante ella misma. Si uno pretendiera identificar uno y otro, básicamente el primero se refiere al futuro, a la emergencia de la cuenca y a las soluciones más rápidas para cambiar la realidad en ella para lograr que en los días que vienen se reduzca su contaminación. El otro objeto se refiere al pasado, y pretende responsabilizar a los particulares y al Estado de a la contaminación que en el pasado la población ha sufrido en el lugar³⁰.

- ▶ *Concentración de la responsabilidad:* además, la sentencia resuelve los problemas de dilución, superposición y desarticulación de responsabilidades al designar a la Presidente de la Autoridad de Cuenca

³⁰ Para confirmar esto se puede ver el comienzo del considerando 15 donde se dice: “De acuerdo con este principio, la presente sentencia resuelve de modo definitivo la específica pretensión sobre *recomposición y prevención* que ha tramitado por medio de este proceso urgente y autónomo. El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración. De tal modo, el obligado al cumplimiento deberá perseguir los resultados y cumplir los mandatos descriptos en los objetivos que se enuncian en la presente, quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo. Asimismo, dado el carácter definitivo de esta sentencia, el proceso de ejecución debe ser delegado en un juzgado federal de primera instancia, a fin de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento. Como consecuencia de la decisión que se adopta, el proceso relativo a la reparación del daño continuará ante esta Corte puesto que no se refiere al futuro, sino a la atribución de responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado”.

como la obligada a asegurar la ejecución del programa, asumiendo las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en su implementación.

- ▶ *Sistema de información pública digital*: obliga a que se organice un sistema de información pública digital que, de modo concentrado, claro y accesible, contenga todos los datos, informes, listado, cronogramas y costos actualizados.
- ▶ *Mandato de cumplimiento obligatorio*: dice expresamente la sentencia que ella comportará una *condena*; además, expresa que “consiste en un *mandato de cumplimiento obligatorio* para los demandados”. Para moldear los nuevos perfiles de estas sentencias atípicas, la Corte en esta oportunidad ya no *exhorta*, sino que –siguiendo a la Corte Americana en cuanto a la facultad de dar estos mandatos a los otros poderes– envía este *mandato* a las autoridades, con un claro apercibimiento al respecto.
- ▶ *Fuerte control sobre la razonabilidad de la actividad de los poderes políticos – nueva limitaciones del self restraint*: en esta sentencia, la Corte vuelve sobre el asunto de los límites del control de constitucionalidad: en “Fayt” ya lo había hecho al abordar el tratamiento en el caso de la sobreactuación de una convención de reforma constitucional; en “Badaro”, con la movilidad provisional, y aquí ingresa en los laberintos de la discrecionalidad de los poderes para ponerle pautas, no inventadas por el alto Tribunal sino con fuente en las normas vigentes.
- ▶ *Sistema de apercibimientos para lograr el “enforcement” de los mandatos*: dentro de la propia resolución, la Corte dispone como apercibimiento para el incumplimiento de los mandatos referidos, la responsabilidad pecuniaria (multas) de los funcionarios públicos a cargo. En el caso, la presidenta de la ACUMAR.
- ▶ *Mandato imperativo y obligatorio para el Estado de tratar la contaminación industrial*: la ACUMAR deberá inspeccionar todas las empresas de la cuenca en 30 días, identificar a las que considere contaminantes e intimarlas para que presenten un plan de tratamiento de efluentes en 30 días, que será evaluado durante otros 60 días. Las empresas deberán cesar los vertidos en 180 días, contados desde la notificación

del fallo del 8/07/08. La Autoridad de Cuenca podrá clausurar empresas y prorrogar los plazos en casos de dificultad económica para pagar los costos del tratamiento. El Estado deberá informar a las empresas las líneas de crédito disponibles. Asimismo, se deberá presentar un Proyecto de reconversión industrial y relocalización de empresas del Polo Petroquímico Dock Sud, e informarlo públicamente.

- ▶ *Sistema internacional de medición e indicadores del nivel de cumplimiento:* ordena la adopción de algún sistema internacional de medición a efectos de medir el nivel de cumplimiento de los objetivos de mejoramiento, recomposición y prevención del daño ambiental contemplados en el Plan de Saneamiento Integral y el programa de actividades ordenado en la sentencia.
- ▶ *Sistema cuádruple de control sobre la ejecución de la sentencia:* la resolución del 8/07/08 establece un sistema de control externo del Plan de Saneamiento, que estará conformado de la siguiente forma:
 1. *Auditoría General de la Nación (AGN en adelante):* la AGN, hoy a cargo de Leandro Despouy, tendrá la responsabilidad del control financiero y presupuestario del Plan de Saneamiento. El juez podrá pedir explicaciones y respuestas inmediatas a la Autoridad de Cuenca.
 2. *Cuerpo Colegiado de Control participado:* se establece la conformación de un Cuerpo Colegiado de Control de la Gestión del Plan de Saneamiento y el funcionamiento de la Autoridad de Cuenca Matanza –Riachuelo, que estará a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Nación y las ONG que participaron en la causa (Asoc. Vecinos de La Boca, CELS, FARN y Greenpeace)
 3. *Juzgado Federal:* atribuye al Juzgado Federal de Primera Instancia con asiento en Quilmes, a cargo del Dr. Luis Armella, el control de todas las tareas de ejecución de la sentencia.
 4. *Corte Suprema:* las decisiones del juzgado de primera instancia serán recurribles por vía de recurso extraordinario ante la Corte. Las resoluciones administrativas que dicte la ACUMAR serán recurribles ante dicho Juzgado Federal y llegarán a la Corte por la vía antes mencionadas.

- *La causa Villivar por el conflicto "Oro Esquel" y la minería ambiental:* Otra resolución interesante es la que puso fin al conflicto denominado "Oro Esquel" en autos "Villivar"³¹. Tres Ministros deciden fundar el rechazo (Ricardo Luis Lorenzetti, Carlos S. Fayt, Enrique Santiago Petracchi) y en el *ob iter dictum* incluido en los últimos dos considerandos (7 y 8) expone una muy pulcra y excelsa técnica respecto a modalidades complejas de funcionamiento de normas de nuestra estructura federal ambiental. No solo esto porque estos tres Ministros, luego de sortear –con mucho éxito en nuestra opinión– las dificultades interpretativas que planteaba el caso, y utilizando las mismas reglas que destacaremos, dejan sentados varios principios de fondo de la disciplina, relacionados con la evaluación de impacto ambiental (EIA en adelante) y las audiencias públicas (AP en adelante). Concretamente, establece como criterio judicial que estas instancias –por lo menos para estos integrantes– serán presupuestos mínimos ineludibles de aplicación en todo el territorio y para toda actividad con incidencia ambiental.

Dos detalles que finalmente debemos destacar.

1. El primero se vincula con el voto de los Ministros citados, que entienden que estos temas de controversia sobre las competencias legislativas en materia ambiental deben ser resueltos por la Corte en última instancia, lo que en pura técnica significa que dicha instancia asuma el rol de Tribunal Federal³² sobre todo cuando en

³¹ La resolución esta precedida por el dictamen de la Procuraduría favorable a la aceptación de la queja de la empresa minera, aunque sin abrir juicio sobre la cuestión de fondo. Luego, la Corte, apartándose de la opinión del Ministerio Público resuelve declarar que el recurso extraordinario, cuya denegación origina la presentación directa, es inadmisibile. Se funda – el voto mayoritario - en el artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que le permite según su sana discreción, y con la sola invocación del artículo, "rechazar el recurso extraordinario, por falta de agravio federal suficiente o cuando las cuestiones planteadas resultaren insustanciales o carentes de trascendencia". El voto minoritario es el que nos interesa por los fundamentos allí expresados.

³² Técnicamente, en los sistemas federales, el monopolio del *ius belli* lo posee la Federación es decir el conjunto de Estados. Está prohibido para los componentes la utilización de la fuerza entre ellos, o frente a terceros, porque de ese modo se desencadenaría la caída de dicha forma de Estado. Los conflictos entre los Estados miembros se dirimen dentro de la federación, por un órgano superior a los Estados, que por lo general es un Tribunal, que actúa a modo de Tribunal no judicial porque si el proceso de solución de conflictos interestatales se resolviera desde reglas jurídicas, entonces el mismo derivaría de reglas precedentes. Muestra de esto resulta ser la competencia atribuida a nuestra Corte Suprema por el artículo 127 CONSTITUCIÓN NACIONAL para resolver conflictos interprovinciales. Por esto será esencial la conformación de un órgano independiente

un caso como el del tercer párrafo del artículo 41 Constitución Nacional, este tipo de problemas se verificarán de manera constante, por la complejidad del reparto de funciones. Otro acierto.

2. El segundo, se refiere a una particular forma de intervención participada que se ha dado en el proceso mediante la presentación de un *amicus curiae*³³. Debemos alertar al lector desprevenido que ni desde el Dictamen del Procurador, ni desde la sentencia de la Corte se hace referencia a la presentación indicada. Supimos de ella por la publicación del artículo de doctrina de Andrés Napoli y Juan Martín Vezzula "El *amicus curiae* en las causas ambientales" en la revista semanal de Lexis Nexis³⁴, donde los autores, luego de hacer un profundo análisis de la figura, nos enumeran una serie de casos, expresando: "En los autos "Villivar, Silvina N. v Provincia de Chubut s/amparo", en trámite ante la Corte Suprema de justicia de la Nación³⁵ (más conocido como el Proyecto minero de Esquel)", FARN³⁶ efectuó una presentación de un *amicus curiae* manifestando su opinión respecto de cuestiones tales como: a) la

de los Estados miembros para dirimir conflictos entre ellos. Pero la competencia de Tribunal Federal no se agota allí, pues si existe algún problema de superposición de competencias entre los componentes y la Federación, por lo general este debe ser dirimido por un órgano federal ajeno a la voluntad de los miembros.

³³ Hemos dicho respecto a la figura que "Un claro exponente de la utilización de las formas procesales de intervención en el proceso permitidas sería para nosotros la presentación en un expediente judicial de un *amicus curiae* puesto que representa una valiosa forma de intervención para la sociedad para este tipo de controversias, sin perjuicio de otras presentaciones también consideradas muy importantes. Al respecto cabe destacar la Acordada nr. 28 del año 2004 de la CSJN que autoriza la intervención de Amigos del Tribunal y que determina en su Anexo reglamentario que las personas físicas o jurídicas que no fueran parte en el pleito, pueden presentarse ante la CSJN en esta calidad en todos los procesos judiciales correspondientes a la competencia originaria o apelada en los que se debatan cuestiones de trascendencia colectiva o interés general. En los fundamentos el máximo tribunal expresa que este mecanismo es un provechoso instrumento destinado, entre otros objetivos, a permitir la participación ciudadana en la administración de justicia" (María Eugenia Di Paola, Dolores María Duverges, José Alberto Esain, "Indicadores sobre justicia y ambiente", Edición a cargo de Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) con la colaboración de la Asociación Marplatense de Estudios Ambientales Integrales (AMEAI), y la Embajada Británica, Buenos Aires, 2006, pp. 169.

³⁴ Andrés Napoli y Juan Martín Vezzula "El *amicus curiae* en las causas ambientales", Buenos Aires, abril 25 de 2007 – JA 2007-II, fascículo nro. 4, pp. 4/14.

³⁵ "Recurso de hecho en queja presentado por la demandada ante la Corte Suprema, causa V1015/2003. El Amicus fue agregado por resolución de fecha 24.6.2003" (Los autores hacen esta cita con su correspondiente explicación).

³⁶ Aclaremos nosotros: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), www.farn.org.ar

aplicación de la normativa de orden público ambiental a los proyectos mineros; b) la necesaria evaluación de los impactos ambientales en forma previa al inicio de los trabajos; y c) la participación ciudadana en dicho proceso para asegurar el debido control de la actividad". Si comparamos los temas abordados en la presentación del *amicus curiae*– siguiendo en esto la referencia hecha en el artículo en cita– y los contenidos de la resolución de la Corte, veremos que quizá una de las fuentes sobre las que han abrevado los tres Ministros que expresan su voto podría haber sido la pieza incorporada por la destacadísima organización no gubernamental capitalina. Esto alerta sobre la trascendencia que pueden tener este tipo de presentaciones en las causas que tratan temas de interés público, cuestión que había sido abordada por prestigiosos estudiosos que ponían las dianas sobre la figura hace tiempo³⁷.

- ▶ "*Ramírez*"³⁸ y "*Machado*"³⁹ por el conflicto derivado de los daños provocados por la Represa Yacyretá: Dos causas judiciales por el mismo problema: los daños provocados a las personas que realizan actividades valiéndose del Río Paraná (pescadores, oleros, lavanderas) restringidas en el uso de los recursos naturales en las zonas afectadas para la ejecución de las obras de la represa Yacyretá. Los hechos son que al llenarse el embalse desaparecieron bajo las aguas los lugares donde ellos realizaban sus actividades y extraían la materia prima necesaria para desarrollar su labor. Esto hizo que se iniciaran causas por responsabilidad del Estado. Ambos expedientes derivan del mismo plexo fáctico aunque en un caso –"*Ramírez*"– la misma es iniciada por una sola persona, que decide recorrer el camino de la responsabilidad del Estado Nacional por *incumplimiento irregular*, responsabilidad directa y objetiva (arts. 1112 y concordantes del Código Civil y arts. X, XVIII y XX de la ley 20.646), mientras que en el otro el caso

³⁷ Al respecto recomendamos la lectura del trabajo de Eduardo Pablo Jiménez, "Apostillas acerca del *amicus curiae*: los jueces argentinos del tercer milenio y sus nuevos amigos", 2003, Editorial El Derecho, pp. 702/710; Martín Abregú y Cristian Curtis, "Perspectivas y posibilidades del *amicus curiae* en el Derecho Argentino", en "La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en los tribunales locales", 1997, Editorial Del Puerto; y el Informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), "Informe sobre el instituto del *amicus curiae*", disponible en www.cels.org.ar

³⁸ CSJN R. 1398. XLI. "Ramírez, Juan Carlos c/ E.B.Y. s/ daños y perjuicios".

³⁹ CSJN M. 1225. XLI. "Machado, Juana Catalina y otros c/ E.B.Y. s/ demanda de expropiación inversa".

es presentado por varias personas –encabezadas por Catalina Juana Machado– en su condición de lavanderas, oleros, palanqueros y pescadores comerciales que frente al mismo problema solicitan la *expropiación irregular*. En ambos supuestos, la justicia federal de Posadas hizo lugar a la demanda, en el último de manera parcial. Se sostuvo –en el último caso– que la vía de expropiación irregular elegida por los actores era apta para canalizar sus reclamos, porque la pérdida de sus fuentes de trabajo –con menoscabo de la garantía constitucional de trabajar y ejercer toda industria lícita (art. 14 de la Constitución Nacional)– era resultado de la acción expropiatoria emprendida por la EBY (la demandada), la cual había restringido indebidamente los recursos naturales en las zonas afectadas para la ejecución de las obras de la represa. En el primero de los casos, remarcaron que tal circunstancia fue la causa que provocó la desaparición de los materiales que eran objeto de uso y goce –derecho inherente al de propiedad (art. 2513 Código Civil)– o de apropiación privada (arts. 2341; 2343, incs. 1º y 2º; 2513; 2515; 2518 y concordantes del Código Civil) por parte de los actores y demuestra un desmedro en sus intereses individuales, los cuales aun cuando se trata de bienes abstractos son susceptibles de tener un valor y, por ende, de ser indemnizados.

En cambio, primero el Procurador y después la Corte por mayoría (disidencia de Zaffaroni) aceptaron el recurso extraordinario, pero luego de abrir la instancia rechazaron la demanda. Opinaron que en autos no se configuraba un “caso” o “causa” en los términos de la doctrina del Tribunal, por falta de un perjuicio concreto debidamente demostrado. En efecto, en lo atinente a la pretensión de reconocimiento de daños y perjuicios por el obrar ilícito del Estado, a la cual el *a quo* hizo lugar, es necesario tener en cuenta que “únicamente la pérdida o el sacrificio de derechos e intereses incorporados al patrimonio son susceptibles de generar un derecho a tal resarcimiento. En ese orden de ideas, no puede entenderse que exista en cabeza del actor un derecho o interés con esas características, basado en el supuesto deber del Estado de mantener una determinada cantidad y calidad de especies de peces en el Río Paraná. De otro modo, se extendería de manera irrazonable la responsabilidad del Estado al punto de constituirlo en garante de ventajas económicas del demandante sin que exista deber legal de hacerlo (confr. Fallos: 320:955 y 323:1897).

Por otra parte, las argumentaciones efectuadas en autos tienden a demostrar la disminución de ejemplares de peces, mas no se alude a la desaparición de todas las especies, razón por la cual no se impedía ni se impide al actor continuar desarrollando su actividad en ese curso acuático o en otro”.

A pesar de que nos parece muy interesante la visión estructuralista de ambos votos en disidencia (en “Ramírez” el Ministro Raúl Zaffaroni y en “Machado” el mismo ministro acompañado por Carlos Fayt), creemos acertada la tesis de la mayoría. Es de nuestra opinión que los recursos ictícolas que habitan nuestras aguas y los peces de nuestros ríos, pertenecen al patrimonio del Estado. Por ese motivo nos parece un acierto la doctrina del voto mayoritario el que deja en claro cuál es el modo para considerar la explotación los recursos naturales que pueblan nuestros ríos y mares. Esta tesis es fundamental porque permite a la Administración que, mediante actos jurídicos de contenido precario (los permisos), administre la explotación, limitando la capacidad de explotación por los particulares por instrumentos jurídicos que acompañan aquellos títulos, como las cuotas de captura, las vedas, las zonas de reserva o exclusión, todo con el objeto de lograr una explotación racional (conforme segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional).

- *“Municipalidad de Magdalena c/ Shell CAPSA y otros” y la interpretación de las reglas procesales de la competencia ambiental en la disidencia del Ministro Maqueda:* Otra resolución interesante es la que se dio en autos “Municipalidad de Magdalena c/ Shell CAPSA y otros”⁴⁰. En ella se interpretó el contenido del artículo 7 LGA en cuando a la atribución de competencia en razón de la materia el territorio o del lugar y de las personas. Recordemos que dicha norma en su primer párrafo dispone un presupuesto mínimo en materia de competencia, que viene a direccionar la manera en que cada comunidad jurídica parcial distribuya la intervención de sus fueros. Dice el artículo que “la aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el *territorio, la materia, o las personas*” (el destacado nos pertenece). La forma de la redacción de la norma no es un tema menor y tampoco podemos creer que haya sido casua-

⁴⁰ CSJN M. 415. XL. M. 426. XL RECURSOS DE HECHO “Municipalidad de Magdalena c/ Shell CAPSA y otros”, resolución del 3 de mayo de 2007.

lidad el orden que se dispone allí. El orden es el territorio, materia y personas. Primero el arribo del principio de la permanencia territorial para atribuir la competencia. Esto derivado del principio de inmediatez. Aquí es donde cobra relevancia la resolución de la Corte, en realidad, la disidencia del Ministro Maqueda en autos "Municipalidad de Magdalena c/ Shell CAPSA y otros" donde dijo en los considerandos 7 y 8: "Que, al respecto, la ley 25.675 establece que su aplicación es del resorte de los "tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia o las personas" y "en los casos que el acto, omisión o situación generadora provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal" (art. 7°). El precepto, fiel al criterio de distribución de competencias plasmado en la Constitución Nacional, preserva la intervención de los magistrados locales en todos aquellos asuntos que no excedan el interés local, sin perjuicio de lo cual pone énfasis en que la atribución de aptitud jurisdiccional ha de estar determinada, en primer término, en función del territorio y, después, de la materia o de las personas. Queda, de tal modo, legalmente explicitado el ajuste del dispositivo legal a los principios de territorialidad e intermediación cuyas proyecciones en el plano de los derechos ambientales derivan razonablemente de la manda constitucional que pone en cabeza de las autoridades el deber de proveer a la protección de los referidos derechos y otorga preeminencia a la obligación de reparar el daño generado. Que, en atención a que, como quedó explicado, la ley consagra explícitamente la pauta de territorialidad como elemento determinante de la competencia judicial, y dado que en el sub lite la actuación de los tribunales federales deviene ineludible por el hecho de que el daño ambiental derivó de un "choque de buques" (art. 2, inc. 8, de la ley 48, 111, inc. 7° de la ley 1983, 51 del decreto-ley 1285/58 y 515 de la ley 20.094; confr. también, doctrina de Fallos: 298:639; 303:1906; 304:617; 311:1712 y 312:197, entre muchos), cabe concluir que la magistratura naturalmente habilitada para intervenir es la justicia federal con asiento en la ciudad de La Plata por ser la que ejerce la jurisdicción territorial inmediata sobre la zona en que el hecho dañoso se produjo (el destacado nos pertenece)".

Como vemos, siguiendo la clara interpretación que hace el Ministro, en las causas ambientales primero se deberá considerar el mandato

de territorialidad, luego recién aparecerá la materia, para finalmente derivar la cuestión en razón del lugar. Estos son especiales y sugerentes elementos que deberán someter a nuevos escrutinios los criterios de antaño, a efectos de reacomodar las estructuras más clásicas y locales, a la nueva lógica de la sustentabilidad.

- ▶ *Causa por la contaminación del Río Reconquista, "Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/acción de recomposición y saneamiento del Río Reconquista s/medida cautelar -N1" y la restricción de la competencia originaria (8/4/08)*: Otro punto importante en este periplo es la sentencia en relación al conflicto por la contaminación del río Reconquista (Provincia de Buenos Aires). En esta resolución el Alto Tribunal ha profundizado y consolidado su *doctrina intermedia* en materia de competencia judicial, la que se iniciara en autos "Mendoza Beatriz", pero que alcanzara su máxima expresión en la causa "Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Cuidado del Medio Ambiente y Calidad de Vida v. Provincia de San Luis y otros" con la resolución del 4/7/2006.

Los hechos se pueden resumir así: la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas inicia demanda de recomposición y saneamiento de la cuenca del Río Reconquista contra la Provincia de Buenos Aires y contra el Estado Nacional. Solicita asimismo la citación como tercero obligado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Describe la extensión del Río Reconquista, los municipios que recorre y señala que su cuenca limita al noroeste con la cuenca del Río Luján, al sudoeste con la porción media y superior de la cuenca Matanza - Riachuelo, al este con el límite del área de arroyos entubados, al nordeste con el Río Luján y la zona de su desembocadura con el Río de La Plata. Manifiesta que en el año 1994, frente al crecimiento de la contaminación denunciada y mediante el decreto 554/94, se creó en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires un organismo autárquico denominado Unidad de Coordinación del Proyecto Río Reconquista (UNIREC), que tiene a su cargo la supervisión y ejecución de las acciones que demanda la implementación del proyecto de saneamiento ambiental y control de las inundaciones del Río Reconquista. Se pretende sustentar la responsabilidad del Estado Nacional en las facultades exclusivas que le competen en cuanto a la regulación y control de las vías navegables (Art. 75,

incs. 10 y 13 de la Constitución Nacional), y en su condición de primer responsable de la tutela y del cumplimiento del “Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo” sobre la Cuenca del Plata. Responsabiliza a la Provincia de Buenos Aires, por tener el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, de conformidad con lo establecido en los Art. 121 y 124 de la Ley Fundamental.

En una resolución muy interesante, y lógica si seguimos la evolución que hemos propuesto, la Corte enfatiza el elemento “competencia local”, exigiendo para que surta la excepcional aplicación del segundo párrafo del artículo 7 LGA la *efectiva degradación* con efectos interjurisdiccionales, y no sólo la mera alegación⁴¹. Como queda especificado por nuestro Alto Tribunal desde el texto de esta resolución,

⁴¹ Dice al respecto la resolución: “El ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce la autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio. Máxime si, como se indicará seguidamente, no se advierte en el caso un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción. Son de aplicación el artículo 32 y 7 LGA” (considerando 10). “Que en el caso no se encuentra acreditado –con el grado de verosimilitud suficiente que tal denuncia importa y exige para su escrutinio– que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales” (Art. 7º de la ley 25.675), de modo de surtir la competencia federal perseguida (conf. Causa “Mendoza” Fallos: 329:2316, considerando 7º). En este sentido, cabe destacar que toda la extensión de la cuenca del Río Reconquista cuya recomposición se pretende, esta ubicada en la Provincia de Buenos Aires, y que la contaminación denunciada, atribuida a vuelcos orgánicos e inorgánicos, industriales y domiciliarios, de la zona que recorre su cauce, también encontraría su origen en territorio de ese Estado provincial” (considerando 12). “Que frente a ello, y teniendo en cuenta que la indiscutible migración de los cursos de agua, y de elementos integrados a ella como consecuencia de la acción antrópica, no son datos suficientes para tener por acreditada la interjurisdiccionalidad invocada, no se advierte razón para concluir que el caso en examen deba ser sustanciado y decidido por la jurisdicción federal pretendida (arg. Causa “Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Medio Ambiente y Calidad de Vida” Fallos 329:2469). Si bien la interdependencia es inherente al ambiente, y sobre la base de ella podría afirmarse que siempre se puede aludir al carácter interjurisdiccional referido, para valorar las situaciones que se plantean no debe perderse de vista la localización del factor degradante, y resulta claro que en el sub lite dicho factor, en el caso de existir, se encuentra en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Mas allá de la movilidad que se le pueda atribuir a los residuos orgánicos e inorgánicos, industriales y domiciliarios, que –según se afirma– constituirían la causa de la contaminación denunciada, no existen elementos en autos que autoricen a concluir que será necesario disponer que otras jurisdicciones recompongan el medio ambiente tal como se pide (arg. Causa A.40.XLII “ASSUPA c/ San Juan, Provincia de y otros s/ daño ambiental y daños y perjuicios”, sentencia del 25 de septiembre del 2007). En efecto, es sólo la Provincia de Buenos Aires quien deberá responder y llevar a cabo los actos necesarios para lograr la recomposición del medio ambiente que se dice afectado, en el caso en que se determine que ha incurrido en actos u omisiones en el ejercicio de facultades propias, cual es su poder de policía en materia ambiental” (considerando 13) (CSJN - A. 1722. XLII ORIGINARIO “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ acción de recomposición y saneamiento del Río Reconquista s/ medida cautelar –IN1).

para lograr ingresar cualquier causa en el selecto grupo del segundo párrafo del artículo 7 LGA y ser de competencia federal en razón de la interjurisdiccionalidad del recurso, se deberá hacer un examen muy riguroso de la efectiva prueba que existe respecto a la degradación de los sistemas ambientales. Con la simple alegación no basta. Esto consolida la que hemos denominado *tesis intermedia*, en la que sin descartarse la posibilidad de que exista competencia federal ambiental en razón de la materia, se profundiza enormemente la limitación para acceder a ella, al exigirse –en un mayor grado rayano con la inflexibilidad– el abono de la efectiva alteración de un sistema ambiental de características interjurisdiccionales.

- ▶ *Medida cautelar en autos “Salas”*: Como final de este recorrido tenemos las buenas noticias de finales del 2008. La sentencia “Salas” es la mejor muestra de ello, motivada por la deforestación en Salta. Varios puntos me parecen interesantes o para anotar de ella:
 - en lo procesal, el Alto Tribunal insiste en esta sugerente práctica procesal, adoptando formas participativas tales como la audiencia pública, al que le agrega aquí (como lo hiciera en la causa “Lavado”⁴²) pedidos de informes sumarísimos;
 - en cuanto a la cuestión de las fuentes, el diálogo de normas que establece entre los convenios internacionales con jerarquía constitucional (75.22 segundo párrafo), más las normas de la propia Constitución textual, sumadas a las normas supra legales (75.22 1er párrafo CONSTITUCIÓN NACIONAL), irradiando pautas para interpretar las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental desde un conjunto de reglas superiores;
 - y en cuanto a la cuestión ambiental específica tenemos en la resolución dos puntos de enorme trascendencia:
 - la plena y efectiva utilización del principio precautorio como nunca la Corte lo había hecho hasta ahora (aparece citado en varias oportunidades pero nunca el presupuesto de incertidumbre había sido la base para la verosimilitud de una cautelar como en este caso, en que además la Corte lo expresamente lo dice) y;

⁴² CSJN L. 733. XLII. ORIGINARIO Lavado, Diego Jorge y otros c/ Mendoza, Provincia de y otro s/ acción declarativa de certeza

- la importancia de la adopción de la medida cautelar para asegurar la eficacia (tan pregonada por María Eugenia Di Paola y la FARN) de la norma de presupuestos mínimos en materia de Bosques, la que era objeto de artilugios en la órbita provincial para evitar su efectiva aplicación.

Cobra mayor relevancia esta medida cautelar si consideramos que en la provincia de Salta el gobernador Juan Manuel Urtubey acaba de promulgar la ley provincial 7543 de ordenamiento territorial de bosques nativos, aprobada por su Legislatura con modificaciones que han licuado el espíritu que poseía aquel proyecto originario. Recordemos que la iniciativa había sido presentada por el propio Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y elaborada mediante un proceso con participación de la ciudadanía, junto a un equipo técnico de la Secretaría de Política Ambiental, con varias Universidades, y la intervención del INTA. El proyecto tal como ha sido promulgado significa un enorme retroceso en la protección de nuestros bosques, ubicados en esa provincia. Por este motivo la resolución cautelar del Alto Tribunal federal posee enorme importancia. Con ella (algo similar sucedió con la citada causa "Lavado") se ha podido frenar lo que parecía ser una política de retroceso dentro del ámbito autónomo de esa provincia, con una fuerte intervención en lo que puede derivar en un colapso federal en materia de biodiversidad por sobre explotación de nuestros bosques nativos.

De todos modos, va a resultar muy interesante ver cómo sigue el movimiento en el ámbito provincial luego de esta intervención de la Corte, y el "balconeo" que ella propone, sobre todo con una norma provincial que hasta podría ser en el futuro declarada inconstitucional en caso de que pretenda proteger menos que la ley 26331. Pareciera así que -en este aspecto - la resolución cautelar frente a este fatal e inevitable final, lograría intervenir galvanizando toda esa realidad de desmontes, lo que le da tintes casi heroicos a la misma, sobre todo si consideramos que esos bosques son de enorme trascendencia para las comunidades aborígenes que habitan esas tierras. Es interesante "Salas" porque -en cuanto a las fuentes de derecho ambiental- en ella se exponen pulcras pautas hermenéuticas, haciendo operativa la ley 26331 pero *desde* y *hacia* la ley 25675. Esto lo hemos explicado en su momento en una obra específica, pero se puede ver claramente

en la causa Salas cuando la Corte hace efectivos en paralelo a la ley 26331 todos los principios que regla la ley 25675, sobre todo el *precautorio* el que le sirve de modo neurálgico para la resolución inicial del conflicto.

Finalmente, esta medida cautelar es de enorme importancia, pues no solo detiene los desmontes en la provincia de Salta por el potencial daño al ambiente, sino además por considerar que los mismos se hacían en violación de presupuestos mínimos reglados por la ley 26331 y del *principio precautorio* de la LGA. Esta medida cautelar (interesante modalidad con que ahora la Corte ordena las causas de interés público desde el inicio) satisface la necesidad de protección de los derechos de nuestros pueblos originarios y además traza un puente con la defensa de su entorno frenando los desmontes en una provincia de las más afectadas (arts. 41 y 75 inc. 17 Constitución Nacional).

- *Casos “Molinos Río de la Plata”, “Administración de Parques Nacionales c/Provincia de Misiones” y “Radiodifusora Pampeana”*: Finalmente, tenemos dos medidas cautelares frente a manifiestas violaciones de las provincias en dos casos: uno tributario y otro ambiental. La primera nos da el marco para la cita de la segunda. Ambas tienen un hilo conductor común pues en ellas se detiene lo que sería un exceso en la mecanización de competencias locales, desnaturalizantes de nuestro sistema federal. La primera en autos “Molinos Río de la Plata” por el impuesto al comercio interprovincial de hojas de yerba mate (75.13 Constitución Nacional). La segunda en el caso “Administración de Parques Nacionales c/ Provincia de Misiones” medida cautelar en protección del Parque Nacional Iguazú (asegurando la competencia de la Nación en estos espacios de utilidad nacional art. 75 inc. 30 Constitución Nacional).

Ambas decisiones sirven para fortalecer la excepcional intervención del gobierno nacional en determinados temas que resultan exclusivos a esa esfera y ajenos a las políticas de las provincias; y finalmente la resolución en “Radiodifusora Pampeana” donde se insta al Gobierno de La Pampa por distribución arbitraria de pautas de publicidad oficial, tal como lo hiciera en su momento con la Provincia de Neuquén. Qué importancia en estos días ver a esta Corte la que en pleno diálogo con los otros dos poderes, aparece activa. No

dejemos de pensar de todos modos que esto se inscribe en todo un proceso institucional que este año termina con el "Informe sobre el estado de las causas concernientes a los hechos ocurridos durante el último gobierno militar (Diciembre/08)" y la acordada 42/08 que trata sobre el seguimiento de las mismas lo demuestra.

Y, por si algo nos faltaba para dar marco a todo este panorama halagüeño, la noticia de que en febrero existe la posibilidad de que el Alto Tribunal regrese a la buena doctrina "Basterrica" en materia de despenalización de consumo de drogas para consumo personal, fortaleciendo entre nosotros el derecho a la intimidad (art. 19 Constitución Nacional) abandonando la tesis de la Corte de los noventa.

Por eso nos parece interesante recordar: "Mendoza Beatriz", "Lavado", "Itzcovich", "AGSUPA", "Barreto", "acordada 42/08", "Salas", "Administración de Parques Nacionales" y más... ¿No será mucho ante una panorama desértico que reina los otros poderes en casi todo tema importante?

VI. Conclusiones: la película no sigue siendo la misma

No podemos hacer gala de la vieja frase, pues desde la descripción que acabamos de hacer queda claro que la matriz central en cuanto a la actividad de la Corte en defensa del desarrollo sostenible no sigue siendo la misma. Como el motociclista en *La noche boca arriba* (Cortázar), que por momentos es Moteca para combatir en alguna de las guerras de las civilizaciones mayas volviendo constantemente a ser motociclista en el hospital, nuestra Corte ha entendido y paulatinamente va camino a hacer efectiva la idea de que todo el tiempo debe convivir con la ambivalencia de ser un Tribunal en causas de interés público en defensa de derechos colectivos, y al mismo tiempo tribunal de derechos individuales decimonónicos. Ambos perfiles se deben conjugar y deben convivir, como el *Dr. Jekyll y Mr. Hyde*, pues así lo requiere el nuevo plexo de derechos que hoy alberga nuestra Constitución Nacional.

Encontramos varios elementos nuevos. Desde el *in*, una composición de perfiles novedosos para la Corte: nueva forma de designación de magis-

trados, reducción de la actividad por interpretación restrictiva de varias de sus competencias y reafirmación con nuevos perfiles de institutos participativos para ampliar la legitimación democrática del Alto Tribunal (*amicus curiae*, tercerías, audiencias públicas, informes por causas por derechos humanos, Centro de Información Judicial, Comisión de Acceso a la Justicia, etc.). Desde el *out*, sentencias de perfiles atípicos como las de la zaga “Verbitsky”, “Mendoza”, “Badaro”, “Salas” con mandatos a los otros poderes para la adopción de políticas públicas.

En materia ambiental, interesantes disidencias sobre temas de caro interés ambiental, como los conflictos por los daños ambientales y sociales por la actividad de la represa Yacyretá, o la disidencia de Maqueda y Zaffaroni en la causa AGSUPA, o la resolución en autos Villivar por el conflicto Oro Esquel, la conformación de comités multidisciplinares de peritos y la indicación clara a efectos de lograr mayor caudal informativo respecto de determinados temas técnicos. Medidas cautelares que protegen espacios ambientales muy sensibles: por un lado “Salas” respecto a nuestros bosques salteños, y por el otro el caso “Administración de Parques Nacionales c/ Provincia de Misiones” donde se protege a un Parque Nacional de una indebida interferencia provincial. Todas ellas nos parece, son sentencias que sirven para abrir caminos, surcos que llevarán a una consolidación del marco institucional para el anhelado desarrollo sostenible.



Situación actual y propuestas para el fortalecimiento de las reservas privadas voluntarias en Argentina

Por:

Alejandra Carminati

*Coordinadora del Programa Refugios de Fundación
Vida Silvestre Argentina*

Carina Quispe Merovich

Directora de Gobernabilidad, Política Ambiental y Conservación de FARN

Resumen ejecutivo

Las reservas privadas de carácter voluntario vienen desarrollándose en la gran mayoría de los países latinoamericanos. En Argentina, si bien la iniciativa es todavía incipiente, existen experiencias positivas llevadas adelante principalmente por organizaciones de la sociedad civil y particulares interesados. Varias provincias prevén esta figura en sus normativas aunque solo unas pocas efectivamente las implementan. Esta posibilidad no está contemplada en la normativa a nivel nacional. Se vislumbra interés tanto de propietarios de campos como de autoridades en fortalecer esta iniciativa en base a una política consensuada con los distintos sectores de manera participativa.

I. Estado de los recursos naturales en Argentina

Argentina tiene la mayor diversidad de ambientes naturales entre los países de Sudamérica, entre ellas cuatro ecorregiones exclusivas de nuestro

país: los pastizales pampeanos, el espinal, el monte y la estepa patagónica, que albergan en su conjunto una rica diversidad de especies. Al mismo tiempo, gran parte de la economía argentina se basa en la explotación de sus recursos naturales renovables. La mayor parte de los ingresos generados por las exportaciones provienen de alimentos, minerales y productos escasamente manufacturados derivados de la naturaleza. Estas actividades en gran medida implican la modificación o deterioro de ecosistemas, como consecuencia por ejemplo de prácticas agrícolas y ganaderas inadecuadas o del mal manejo de la fauna y flora silvestre.

En contrapartida, gran parte de los esfuerzos por la conservación de los recursos naturales se han enfocado en la creación de áreas protegidas públicas, siendo el Sistema de Parques Nacionales uno de los pioneros en América Latina, al que se han sumado más tarde los sistemas provinciales. Aún así, el país suma un poco más del 7% de su territorio continental bajo alguna categoría de conservación que incluye ecorregiones sub-representadas como el Pastizal Pampeano, y un gran porcentaje de estas áreas con escasa implementación (APN, 2007), porcentaje por debajo de los estándares internacionales. Prácticamente el resto del territorio se encuentra en manos privadas, por lo que resulta crucial involucrar a los propietarios de campos en acciones de conservación de los recursos naturales.

En este sentido, han comenzado a instrumentarse normas provinciales que promueven las reservas privadas voluntarias, y existen varias experiencias desarrolladas por propietarios de campos en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil.

En el marco el proyecto "Promoción de políticas públicas, fortalecimiento institucional e involucramiento local en el desarrollo de áreas protegidas privadas", desarrollado por la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA), en colaboración con la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y con el apoyo de Tinker Foundation Inc. se ha realizado un relevamiento de la normativa que actualiza la información recopilada en el 2001 (Castelli, 2001) y se concretó el primer relevamiento de estas áreas a nivel nacional como así también encuestas para analizar el grado de implementación de la iniciativa. Al mismo tiempo, tuvieron lugar una serie de talleres multisectoriales donde participaron propietarios de reservas privadas, representantes de las principales ONGs vinculadas a este tema,

organismos estatales técnicos como el INTA y la Administración de Parques Nacionales, Universidades, y varias administraciones provinciales. En estos espacios se elaboraron recomendaciones para el fortalecimiento de las reservas privadas en el país.

II. Marco normativo nacional y provincial

En el plano normativo, al menos dos niveles de normas de protección ambiental coexisten en las jurisdicciones provinciales: los “presupuestos mínimos” de protección ambiental –que constituyen una básica tutela uniforme establecida por el parlamento nacional y aplicable en todo el país¹– y las normas provinciales, que podrán ser aún más exigentes que aquellos.

La Ley General del Ambiente N° 25.675 –ley de “presupuestos mínimos”– prevé entre sus objetivos los de *“asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas”, “mantener el equilibrio y dinámica de los ecosistemas”* y *“asegurar la conservación de la diversidad biológica”*. Con los principios previstos en la ley –entre ellos el preventivo y el precautorio–, así como con los instrumentos de gestión y las herramientas de participación pública, se completa un marco regulatorio que sustenta la idea de aunar esfuerzos y responsabilidades para los fines de conservación; a lo cual debe agregarse la nueva Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331, que contempla un fondo de compensación por los servicios ambientales para propietarios que conserven el bosque. En el plano internacional, Argentina se encuentra obligada a través de distintos acuerdos afines con la conservación, tal el caso de la Convención sobre Diversidad Biológica.

Por tratarse de normas de antigua data, ni el Código Civil ni la Ley Nacional N° 22.351, de Parques Nacionales, contienen una figura específica que regule la posibilidad de proteger un área privada mediante el acuer-

¹ Estas normas surgen del art. 41 de la Constitución Nacional, reformada en 1994. Este artículo reconoció el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, y el deber de preservarlo en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

do entre un particular y la autoridad nacional de manera voluntaria. En cambio, en el nivel provincial, 11 de las 23 provincias argentinas cuentan con al menos una mención de la propiedad privada como posible integrante del sistema público de áreas protegidas². Estas provincias pueden incluir, de acuerdo a su voluntad, a un propietario de un área privada en su sistema, imponiendo ciertos requisitos y beneficiándolo con algún tipo de apoyo técnico o económico. En otros casos, la autoridad puede proponer el área y luego el propietario adherir voluntariamente al régimen de reserva privada³.

III. El trabajo de las ONGs ambientales en torno a las reservas privadas

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, en Argentina la iniciativa de conservación privada surgió a partir del trabajo de las organizaciones no gubernamentales, con sus propias áreas o apoyando a propietarios de campos. La FVSA fue pionera con la creación de una de las primeras reservas privadas, la Reserva de Vida Silvestre Campos del Tuyú en 1979. Desde 1987, desarrolla el Programa Refugios de Vida Silvestre, una red de reservas privadas de alcance nacional, creadas a partir de convenios con propietarios de campos con ambientes naturales en buen estado de conservación.

Otras organizaciones que se vinculan con dueños de campos son las Fundaciones Hábitat y Desarrollo, Historia Natural Félix de Azara y Proyungas, y la Asociación Aves Argentinas, todas ellas brindan asistencia técnica y aval institucional. En el 2008, se ha sumado The Nature Conservancy en la estepa patagónica. Además, existen varias organizaciones propietarias como Conservación Patagónica, Conservación Argentina, y la Fundación Patagonia Natural, además de la FVSA.

² Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe y San Juan.

³ Debe destacarse que algunas de estas normas no estipulan plazos de duración de la adhesión al régimen de conservación privada en tanto otras prevén plazos que van desde tres años, hasta un máximo de 20.

IV. Situación actual de desarrollo de las reservas privadas en Argentina

En base al registro que lleva la Administración de Parques Nacionales y el relevamiento del presente proyecto se han contabilizado un total de 123 reservas privadas voluntarias⁴, que suman un poco más de 710.790 hectáreas. Mientras que en Misiones existen unas 30 reservas privadas y 29 en Santa Fe - provincias donde confluyó la existencia de normativa y el trabajo de las ONGs-, no se tiene registro de esta figura en provincias que no contemplan esta posibilidad en sus normas, como La Rioja, La Pampa, Tucumán, Jujuy y Tierra del Fuego. Al mismo tiempo, provincias como Salta, Buenos Aires, Neuquén y Catamarca, que sí lo prevén no han celebrado aún convenio con ningún particular. El 50% de estas reservas corresponde al accionar las organizaciones no gubernamentales y el 18% no tienen reconocimiento del Estado ni de las organizaciones ambientales. En comparación con otros países de la región puede afirmarse que el desarrollo de esta iniciativa es aún incipiente en nuestro país.

Estas reservas son variadas en cuanto a sus superficies, motivaciones de sus propietarios y actividades que realizan para sostener el área, pero reflejan el interés del sector privado en actividades de conservación de los recursos naturales in situ.

V. Propuestas y perspectivas

- ▶ La conservación en tierras privadas tiene un gran potencial en tanto se desarrollen políticas públicas para promoverla. El país se encuentra en un momento propicio teniendo en cuenta la actual consideración de temas ambientales en la conciencia pública.
- ▶ Tanto en el plano normativo nacional como provincial es evidente que aún resta un fuerte trabajo en lo relativo a la sanción de nuevas normas y a la modificación de algunas existentes. Estas modificaciones del sistema jurídico deberán realizarse teniendo en cuenta no sólo los antecedentes latinoamericanos en relación a las diversas figuras

⁴ Estos números deben tomarse como preliminares hasta tanto no se desarrolle un registro formal de las áreas.

jurídicas que los mismos reconocen, sino también a un análisis cabal de las debilidades institucionales en la puesta en marcha de aquellas normas que prevén adecuadamente el establecimiento de estas reservas en el ámbito provincial. En este marco, corresponderá analizar la oportunidad y eficacia de la sanción de una ley de presupuestos mínimos, y la reforma del Código Civil, y en el plano provincial, las previsiones y modificaciones pertinentes, siempre teniendo en cuenta las particularidades de este tipo de área protegida así como mecanismos de incentivos adecuados para el sector en el marco de una política de largo plazo consensuada con los actores involucrados.

- ▶ Aunque no hay una instancia de intercambio y gestión que agrupe a las reservas privadas como si ocurre en la mayoría de los países de la región, se están dando los primeros pasos para nuclear esfuerzos a través de la constitución de una red, concebida como un espacio para el intercambio de conocimientos, información y la realización de gestiones conjuntas.
- ▶ Se evidencia que los propietarios presentan interés en la conservación y uso sustentable de sus tierras, y que las autoridades empiezan a vislumbrar esta posibilidad como un medio para integrar una política de áreas protegidas que conjugue los intereses privados con los públicos.
- ▶ La promoción de nuevas reservas privadas debería estar acorde con una estrategia y política pública de conservación a nivel nacional, por ejemplo en áreas de amortiguamiento o en corredores biológicos en torno de las reservas públicas o en aquellas regiones con escasa representación en el sistema nacional. En este sentido, la Administración de Parques Nacionales y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable podrían tener un rol activo por ejemplo en la asistencia técnica y capacitación hacia este tipo de iniciativas.
- ▶ El conocimiento científico y la concertación intersectorial respecto de los usos de la tierra, con participación ciudadana, aparece como escenario ineludible. Sería interesante involucrar a organismos técnicos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y otros institutos de investigación en el desarrollo de recomendaciones de actividades productivas que revaloricen económicamente ambientes naturales, tan necesarias para el sustento económico de las reservas privadas.

Bibliografía

- Castelli L., 2001. Conservación de la naturaleza en tierras de propiedad privada. 1. ed. FARN y Alianza Regional para políticas de conservación en América Latina. Buenos Aires. 191 páginas.
- APN, 2007. Las áreas protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural. Administración de Parques Nacionales. Buenos Aires. 87 páginas.
- Moreno, D., A. Carminati, M. E. Di Paola, C. Quispe y N. Machain. Áreas protegidas privadas en la Argentina, análisis y recomendaciones para el fortalecimiento de la conservación privada en el país. FVSA y FARN. Buenos Aires. En prep.



Los espacios marítimos argentinos, los desafíos de la conservación de su biodiversidad y los aportes de la sociedad civil

Por Pablo Fernando Filippo

Coordinador del Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia

Resumen ejecutivo

Los amplios espacios marítimos bajo jurisdicción argentina y sus áreas adyacentes se encuentran en una encrucijada al tiempo de conciliar el desarrollo de su explotación frente a la necesidad de conservar la biodiversidad. La investigación científica resulta vital para ayudar a encontrar alternativas en ese contexto. Los aportes de la sociedad civil –mediante esfuerzos cooperativos y mancomunados con base científica– constituyen un ejemplo para colaborar en ese proceso, mitigando la tensión entre la equidad inter-generacional y el principio precautorio que debieran balancear la explotación de los recursos vivos marinos.

I. Introducción

Con una superficie cercana a los 1,7 millones de km², las aguas interiores, el mar territorial de Argentina y su Zona Económica Exclusiva, albergan gran parte de uno de los ecosistemas templados más productivos del planeta, sosteniendo poblaciones de aves, mamíferos marinos y numerosas especies de recursos vivos y minerales aprovechables de importancia comercial.

Algunas prácticas de uso de nuestros espacios marítimos, particularmente las pesquerías industriales con productos comercializados y consumidos en mercados prioritariamente externos, han comenzado a generar preocupación en la sociedad civil. Las imágenes satelitales han mostrado la enorme concentración de buques pesqueros que ocurre en el borde de la plataforma continental patagónica. Por otro lado, los datos científicos registran progresivamente el impacto adverso e indeseado de ciertas artes de pesca sobre aves y mamíferos marinos, con la consecuente disminución de algunas poblaciones de estos grupos. La industria petrolera comienza una etapa incipiente de prospección marina ante las lógicas necesidades energéticas de Argentina, mientras se mantienen algunos problemas originados en el derrame no accidental relacionado con el transporte de petróleo. A su vez, el turismo basado en la naturaleza comienza a consolidarse en algunas regiones costeras. Todo lo anterior muestra la importancia económica de mantener ecosistemas funcionales, pero también la necesidad de evaluar el impacto de una industria masiva sobre espacios frágiles y vulnerables.

De su parte, la regulación del aprovechamiento hasta el presente de nuestros espacios marítimos, se integra de diversas normas federales y provinciales vinculadas con sus distintos recursos, variando desde la regulación de la explotación de sus recursos vivos marinos, sus recursos minerales, el transporte de mercancías y el turismo, entre otros asuntos abordados por la legislación.

Así, en las normas que históricamente fueron surgiendo para encarar los usos del mar, los legisladores han reproducido enfoques teóricos y metodologías donde muchas veces resulta difícil escaparse del edificio de las relaciones que se construyen en base a la propia ciencia jurídica, de los intereses económicos que motivan las regulaciones y la perspectiva gubernamental de turno constreñida por las necesidades generalmente más inmediatas. En ese esquema, la conservación de la biodiversidad –cuyo cálculo económico resulta difícil de precisar por evidente que se pierde terreno respecto de los usos consuntivos de los océanos que generalmente guían las decisiones de sus administradores.

La conservación de la biodiversidad también de manera recurrente pierde espacio ante la ausencia de políticas de Estado integradas o los conflictos de soberanía, pues las decisiones de manejo sectorizadas no siempre

alcanzan un buen balance para garantizar la sustentabilidad de su explotación. Surge así la conocida tensión entre las normas basadas en las fronteras que crea el hombre, por oposición a las más sutiles realidades que debieran atenderse –y sobre las que fundamentalmente debieran alcanzarse acuerdos– para garantizar la salud de los ecosistemas.

II. El valor de la información

Para poder tomar dimensión acerca del estado de conservación de la biodiversidad sobre nuestros espacios marítimos y dictar normas efectivas en su consecuencia, resulta menester comprender la importancia de alguna de las bases o fuentes materiales que deben considerarse para sustentar las regulaciones destinadas a la conservación de la biodiversidad marina.

Se trata en particular de aprovechar los resultados de la investigación científica sobre los recursos de nuestro mar, para que sirvan como orientadores en el manejo integrado de los recursos por los administradores, e introducirse y aplicarse a partir de las normas que se sancionen.

Resulta imprescindible considerar una información científica sólida para mitigar la excesiva “*politización*” de las políticas públicas, conciliando decisiones más racionales sobre el destino de la explotación de los recursos y su manejo, a la par de promover las bases de la equidad intergeneracional y el uso precautorio.

Un importante cúmulo de la información científica sobre los recursos vivos utilizada por los administradores en relación al mar, se origina fundamentalmente en organismos oficiales argentinos o de sectores académicos. Por ejemplo, en materia de pesca marítima, existen diversos organismos de investigación que contribuyen a la integración del conocimiento sobre las especies y su aprovechamiento, tales –entre otros– como el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero, el Instituto de Biología Marina Almirante Storni de Río Negro, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET– por medio de sus centros regionales y diversas universidades públicas. La información científica así generada tiene como objetivo dar sustento a las decisiones de manejo en la materia, pero el acceso a sus datos es de conocida

dificultad por parte de los interesados legítimos, lo que dificulta un diagnóstico equilibrado, objetivo y completo del estado de conservación de los espacios marítimos argentinos y el alta mar adyacente. Así, los datos generados en y para la investigación –y realizados con fondos públicos por todos los argentinos– no siempre pueden ser analizados de manera que contribuyan a la ordenación de la explotación y la conservación de los ecosistemas. Sumado a ello, en general la investigación que se desarrolla se focaliza fundamentalmente en asuntos extractivos pesqueros, dejando de lado otros aspectos de la biología, la ecología, la tecnología, las ciencias medio ambientales, la economía, las ciencias sociales.

No obstante, existen precedentes de proyectos y documentos que representan esfuerzos de obtención e integración de información sobre algunos aspectos o regiones específicas de las áreas marítimas bajo jurisdicción argentina. Entre las iniciativas con enfoque ecosistémico se puede citar: el *Proyecto Marino Patagónico* (Conservación de la Diversidad Biológica y Prevención de la Contaminación Marina en Patagonia (PNUD ARG02/18), el *Proyecto Consolidación e Implementación del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad* (PNUD ARG/02/G31), y el *Proyecto Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats* (FREPLATA). De su parte, entre los documentos técnicos relevantes, se encuentran: *El Mar Argentino y sus Recursos Pesqueros* (Boschi, E. E., Editor General; Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero, INIDEP), el *Atlas de Sensibilidad de la Costa y el Mar Argentino* (Boltovskoy, D., Editor General), la *Situación Ambiental Argentina 2005* (Fundación Vida Silvestre Argentina), y los informes *Tracking Ocean Wanderers* (BirdLife International) y *Defying Ocean's End* (Conservation International). Por último, entre las publicaciones recientes puede citarse: Halpern, et al. *A Global Map of Human Impact on Marine Ecosystems* (*Science* 319: 948, (2008).

III. El Foro para la Conservación del Mar Patagónico

Más recientemente, un grupo de organizaciones de la sociedad civil se ha sumado a los esfuerzos científicos para promover el conocimiento del mar, promoviendo un nuevo aporte para la discusión de futuras regula-

ciones y políticas destinadas a la conservación de las áreas marinas de interés para Argentina. Estas organizaciones, nucleadas en el Foro para la conservación del Mar Patagónico y áreas de influencia¹, fomentan la comprensión integral del ecosistema marino patagónico y analizan su estado de conservación. Asimismo, en dicho contexto, respaldan proyectos encaminados a la creación de áreas marinas protegidas, propiciando la implementación efectiva de políticas de desarrollo sustentable que adopten principios de gestión precautoria y estilos de gobierno participativos, transparentes y responsables. Por último, facilitan iniciativas de difusión, educación y divulgación sobre la importancia y valor del mar como reservorio de recursos naturales, como proveedor de servicios ecológicos y como objeto de contemplación y fuente de inspiración.

En esa visión, han desarrollado un diagnóstico bajo criterios ecosistémicos sobre el estado de la biodiversidad y los ambientes de un área oceánica que, a los efectos de la investigación y circunscripción espacial, denominan arbitrariamente como Mar Patagónico.

Se trata de una iniciativa cooperativa entre la sociedad civil y el mundo académico, en un proyecto de construcción conjunta de conocimiento a escala regional. Este denominado "*Proyecto para la conservación del Mar Patagónico y áreas de influencia*", es el resultado del análisis e integración de información sobre el Mar Patagónico disponible a las organizaciones del Foro. Los objetivos de esta herramienta trascienden el dato para incursionar en la evaluación diagnóstica, superando en escala los esfuerzos individuales de las organizaciones. La diferencia se ha logrado con el aporte de un grupo de expertos, en su mayoría provenientes del marco académico, que contribuyeron a este proyecto en calidad de colaboradores. Las publicaciones asociadas con este proyecto del Foro se encuentran en proceso de presentación y saldrán a luz durante el 2009, constituyendo –respectivamente– versiones abreviadas y extendidas de los puntos relevantes de más de 50 capítulos y recuadros de casos de estudio aportados por 78 autores pertenecientes a 29 organizaciones (17 ONGs).

De esta manera, desde la sociedad civil se promueve la generación de información, como base para establecer objetivos de conservación, puntos de referencia y fomentar criterios de comportamiento, para promover

¹ www.marpatagonico.org

la debida vinculación entre la investigación aplicada y las decisiones de manejo.

Es de esperar que una progresiva apertura al acceso de la información ambiental –donde los administradores tomen conocimiento, conciencia y decisión acerca de la plena vigencia de una norma como la Ley 25.381² sobre la materia– facilite futuros desarrollos científicos desde los más diversos sectores comprometidos con el país y la región. Frente a algunos espíritus críticos de varios sectores que no admiten fácilmente una realidad –y parecieran anclarse en monólogos perpetuos como forma prioritaria de actividad– es de esperar que estos procesos científicos participativos auspiciados desde la sociedad civil, faciliten la superación de los desafíos que en materia de conservación hipotecan en la actualidad el destino del mar argentino y sus áreas adyacentes.

² Ley 25.831 (BO 06/01/04), Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en materia de Acceso a la Información Pública Ambiental



Reservas naturales urbanas, una efectiva herramienta ambiental para actuar localmente

Por:

Andrés Bosso

Director Ejecutivo de Aves Argentinas

Mauricio Manzione

Programa de Reservas Naturales Urbanas de Aves Argentinas

Resumen ejecutivo

Las reservas naturales urbanas han demostrado ser una efectiva herramienta de gestión ambiental. En la actualidad, de las aproximadamente 250 áreas protegidas de nuestro país, unas 80 pueden considerarse urbanas. Su rol motivador para la participación ciudadana y su fácil comprensión inicial por parte de algunas autoridades y comunidad local, ha implicado un rápido crecimiento del concepto en Argentina. Se brindan algunas sugerencias que universidades, municipios, provincias, reparticiones públicas y ONG dedicadas a temas ambientales y sociales pueden instrumentar para fortalecer estas unidades de conservación y ayudar a mejorar la calidad de vida de la población.

I. Contexto general y definición

La acelerada urbanización y el crecimiento no planificado de la población urbana es un denominador común en muchas regiones del mundo.

Este proceso implica una fuerte presión sobre los recursos naturales circundantes. La acumulación de residuos urbanos supera rápidamente la capacidad de los ecosistemas locales remanentes para asimilarlos. Los espacios naturales vecinos a los centros urbanos disminuyen y se dividen en cientos de fragmentos, cada vez más pequeños y desconectados entre sí, lo que ayudaría a que pierdan parte de sus funciones ecológicas. En algunos países, como España, la urbanización sin ordenamiento territorial está convirtiéndose en una de las principales causas de transformación de hábitat, poniendo en riesgo a diversos ambientes y su fauna y flora asociada.

Varias ciudades de Argentina no están exentas de esta dinámica puesto que es un país predominantemente urbano concentrando el 88% de su población en aglomeraciones de más de 2.000 habitantes. Además, su modelo de distribución espacial es fuertemente selectivo: el 71% de la población urbana se concentra en la ecoregión pampeana y alrededores y de ellos, casi el 80% está en ciudades de más de 20.000 habitantes en la pampa ondulada.

Algunas de las ciudades más desarrolladas mantienen en su interior o en la periferia espacios verdes equivalentes, en algunos casos, a la tercera parte de su superficie. Cuando estos sectores resguardan paisajes típicos de la región con sus plantas y animales originarios, pueden ser reconocidos como reservas naturales urbanas.

Las reservas naturales urbanas son consideradas en el ámbito mundial como áreas de importancia tanto para las personas como para la naturaleza, y constituyen lugares donde los hábitats o la flora y fauna presentes son de interés local, lo cual le da a los habitantes de la zona la oportunidad de estudiar o aprender sobre ellos o simplemente de disfrutar del contacto con la naturaleza.

Pueden ser públicas o privadas, pero en todo caso es necesario que estas áreas naturales sean reconocidas formalmente. Además de que la naturaleza originaria de esa región se encuentre en buen estado de conservación, es interesante que se incluyan rastros destacados del pasado del hombre.

Las reservas naturales urbanas se diferencian de parques y plazas debido a que su principal objetivo es resguardar muestras de ecosistemas parecidos a aquellos originarios de la región donde se encuentran.

Otra diferencia con parques urbanos radica en que la intervención humana para modificar el ambiente suele ser en general más limitada que en aquellos. Esto determina que mayormente las reservas naturales urbanas tengan una apariencia silvestre, aún cuando los ambientes naturales hayan sido recreados artificialmente, o que algunas de las plantas o animales que se encuentren pertenezcan a otras áreas geográficas del país. En algunas reservas incluso se trabaja en la recreación de paisajes naturales similares a los originarios a partir de técnicas que incluyen paisajismo y jardinería con especies nativas.

Existen diferentes designaciones de reconocimiento formal por un ente gubernamental, y las categorías de manejo asignadas a las áreas pueden ser muy variadas: Reserva Municipal, Reserva Universitaria, Reserva Natural, Reserva Ecológica, por ejemplo. En cuanto a la homologación con las categorías de manejo aceptadas internacionalmente, tal vez no sea necesario y resulte preferible tomar el concepto de *reserva natural urbana* como un componente transversal. Obviamente por sus características y objetivos, pueden situarse entre las categorías menos restrictivas, desde paisaje protegido a reservas de uso múltiple.

II. Características de las Reservas Naturales Urbanas

El término Reserva Natural Urbana puede aplicarse a una gran variedad de áreas naturales protegidas. Sin embargo, algunos elementos distintivos son tenidos en cuenta para su designación:

- ▶ Deben estar insertas en la trama urbana. La distancia máxima de ubicación puede variar dependiendo de la región en la que se encuentre. Por ejemplo en ciudades grandes como Córdoba, Buenos Aires, Rosario, alrededor de 15 kilómetros es una distancia atendible. En ciudades como San Carlos de Bariloche alrededor de 30 kilómetros.
- ▶ Superficies: desde una hectárea hasta 5.000 hectáreas. Las hay de 9.000, como el caso de la Sierra de Cantareira, en la ciudad de San Pablo, que contiene incluso poblaciones de monos silvestres.
- ▶ Los ecosistemas nativos (esencialmente similares a los originales de la región) deben estar representados en una proporción equivalente al 40% o más de su superficie.

- ▶ Los objetivos del área deben estar enfocados a conservar los ecosistemas nativos, y a generar oportunidades para la educación ambiental y recreación e investigación.
- ▶ Deben estar permitidos en el área uno o más de los siguientes usos:
 - Visitas del público, con fines recreativos y / o turísticos; educación e interpretación ambiental; educación formal de cualquier nivel; investigación científica sobre temas relacionados con los ecosistemas de la reserva.
 - Manejo de ecosistemas o especies con fines de conservación.

III. Beneficios y necesidades de las Reservas Naturales Urbanas

Las áreas naturales protegidas en zonas urbanas o suburbanas con una planificación adecuada pueden ofrecer una variada gama de beneficios:

- ▶ Asegurar funciones ecológicas vitales como pulmones verdes o protección en cuencas y costas;
- ▶ conservar especies silvestres; contribuir con fenómenos naturales como las migraciones;
- ▶ proteger recursos singulares como sitios históricos y paisajes agrestes típicos;
- ▶ brindar oportunidades para la educación, la investigación, la capacitación y el turismo;
- ▶ proveer sitios populares de esparcimiento; fomentar la relación entre el hombre y su entorno;
- ▶ sumar a la ciudad un valor estético especial; facilitar la participación ciudadana en la gestión del territorio.

Tanto en Argentina como en el extranjero es evidente que las reservas naturales urbanas son claves en la formación de nuevos líderes conservacionistas. Además, tienen un impacto indirecto sobre los grandes escenarios silvestres: un público masivo puede aprender en las reservas urbanas

cómo comportarse en un área natural protegida, lo cual permitirá luego comprender y respetar las normas en parques nacionales y otros sitios protegidos. El aprendizaje y experiencia positiva obtenidos en reservas naturales urbanas, servirá también para valorar y apoyar la existencia de las grandes áreas protegidas donde se conserven muestras significativas de la diversidad natural y cultural regional.

IV. Requerimientos de las reservas naturales urbanas

Para que estos beneficios sean efectivos es necesario que las reservas naturales urbanas cuenten con algunos puntos básicos. Deben disponer de:

1. Paisajes y recursos naturales culturales interesantes para proteger. Base fundamental de la creación de áreas naturales protegidas.
2. Límites claros, marcados en el terreno.
3. Un organismo administrativo asignado. La administración de las reservas naturales la puede realizar tanto un organismo oficial como uno privado, o ambos en conjunto. Si la reserva es gubernamental se recomienda que dispongan de una organización independiente asociada que la complemente y enriquezca.
4. Un terreno que debe ser propiedad del organismo administrador o haber sido formalmente cedido o donado.
5. Reconocimiento formal de creación: ley, ordenanza, decreto y/o reglamento.
6. Objetivos coherentes con los recursos a resguardar.
7. Un plan de manejo redactado por expertos y consensuado con la comunidad donde se reseñen: antecedentes, marco legal, y se resuelve un diagnóstico regional, una descripción del patrimonio natural y cultural presentes, los valores distintivos del lugar, los objetivos del área y la zonificación (combinación de zonas de uso intensivo y otras de protección). Por último, se establecen las prioridades y se formulan las metas escalonadas para los próximos años.

8. Un plan operativo con programas de actividades de uno a tres años que constituyan la bajada práctica de los planes de manejo para cada año. Con la consigna de la meta para ese período se formulan los programas para resolver temporalidad, designación de roles, presupuestos, por ejemplo, relacionados con las actividades.
9. Presupuesto anual aprobado acorde a las necesidades de la reserva.
10. Personal destinado a la reserva afectado a las diferentes áreas implicadas en el funcionamiento. Un rol importante que debe tenerse en cuenta principalmente en las reservas naturales urbanas (sumado al personal técnico) es el de los anfitriones. Resulta contraproducente si el público recorre una reserva natural sin tomar contacto con sus responsables. Para obtener una buena predisposición del visitante es deseable que al llegar los reciba un empleado con una bienvenida. Podrán ser personal del área o voluntarios que reciban, motiven e informen al visitante.
11. Equipos que aseguren protección a las comunidades bióticas y el manejo del ambiente en función de los objetivos. Los equipos interdisciplinarios son necesarios para el abordaje de las complejidades ecológicas que se suscitan en las reservas naturales.
12. Pericia técnica en la gestión del sitio. El futuro de las reservas naturales dependerá de la habilidad de tres tipos de agentes:
 - Los gerentes, responsables de la creación y del mantenimiento político y económico, a quienes cabe también la organización interna y crear una situación propicia para la planificación participativa.
 - Los técnicos en manejo, quienes se ocupan de la conservación y el mejoramiento de la calidad de la muestra de patrimonio natural-cultural, de la promoción y facilitación de la investigación.
 - Los educadores e intérpretes del patrimonio, que tienen a cargo la transmisión del papel que desempeñan las reservas naturales, a través de medios didácticos accesibles y atractivos.
13. Seguridad para los visitantes y los recursos a proteger. Cuando nos referimos a seguridad en áreas naturales protegidas involucramos aspectos diversos. De esta manera podemos pensar en la seguridad de las personas y su disfrute en el área. No sólo pensamos en los

- agentes asignados a tal efecto, sino que también es necesario contemplar los objetivos de experiencia del visitante, que los medios de uso público contemplen a la amplia gama de visitantes actuales y potenciales, disminuir el vandalismo, por ejemplo.
14. Un área de recepción con las necesidades básicas como cartelera de informes y folleteros. Entre los aspectos que deben tenerse en cuenta podemos mencionar: entradas fáciles de ubicar, cartelera indicadora, portadas, medios que indiquen la transición entre un sector netamente de ciudad y un área silvestre, un centro de informes, carteleras con la información elemental sobre el funcionamiento del área y la ubicación de medios y recursos.
 15. Comodidades básicas como sanitarios, lugares sombreados en verano, agua potable, cestos de basura, asientos.
 16. Senderos bien definidos que permitan a los visitantes tomar contacto con los recursos. Es importante contemplar que estén acompañados de cartelera normativa e informativa. Los itinerarios planificados indican qué tipo de sendero debemos lograr en cuanto a su forma (recto, circular, en ocho, zigzagueante). En cuanto a sus contenidos es interesante que existan senderos guiados y autoguiados trabajados con disciplinas como la interpretación del patrimonio y la Enseñanza de la Ecología en el patio de la Escuela.
 17. Un centro de visitantes cuyo objetivo sea acercar y resumir los valores y singularidades del área a través de paneles, dioramas, maquetas, carteleras y productos interactivos. Si este centro se desarrolla contemplando a la interpretación del patrimonio como principal herramienta entonces será un centro de interpretación.
 18. Materiales impresos informativos sobre la reserva, circuitos, flora, fauna, ambientes, recursos arqueológicos y normativos. Pueden estar resueltos en: folletos, revistas, guías, afiches, entre otros. Algunas cuestiones a tener en cuenta en la producción de materiales impresos: transmitir el mensaje principal; explicar valores y objetivos del área; estimular la visita; proporcionar las expectativas correctas; indicar horarios y vías de acceso, brindar las recomendaciones necesarias para optimizar la salida; comunicar las pautas de conducta especial, como las relacionadas con los residuos, el cuidado con la fauna sil-

vestre, y el fuego; indicar otras fuentes de información: teléfonos, correo electrónico, y sitio de internet.

19. Lazos con la sociedad que involucren llevar propuestas educativas desde la reserva hacia fuera, como participar en programas locales de radio y televisión, ciclos de charlas en entidades sociales, actividades en escuelas y colegios, concursos de cuentos, muestra de fotografías y pinturas, clubes de ciencias, muestras itinerantes.
20. Participación ciudadana ofreciendo a la comunidad la posibilidad de un lugar para colaborar en la reserva. Por ejemplo: voluntarios; contar con cooperadoras; asesoramiento de organizaciones no gubernamentales; presentar proyectos cautivantes con presupuestos precisos y brindar los reconocimientos esperados a empresas financieras.
21. Tareas de evaluación y monitoreo de objetivos, actividades, programas y proyectos.

V. Contexto global

El concepto de reserva natural urbana o local, está ampliamente difundido a nivel mundial y es principalmente en aquellos países que han tenido una larga historia de modificación y pérdida de ecosistemas naturales donde cobra notoriedad.

Inglaterra está a la cabeza de esta idea ya que cuenta con más de 600 reservas locales que protegen decenas de miles de hectáreas de costas, lagunas, bosques añosos, praderas seminaturales adyacentes a las vías férreas y sitios de relleno que fueron recolonizados. Ni la superficie ni el contraste con el paisaje urbano son temas prioritarios: toda área por pequeña que parezca tiene un alto valor en educación y conservación. Por ejemplo la reserva *Camley Street*, de tan sólo una hectárea, está ubicada en una zona fabril de la ciudad de Londres. Allí se recrearon lagunas y bosquesillos que son visitados por 16.000 niños al año y tiene un sencillo y efectivo centro educativo. Otra reserva, denominada *Barn Elms* es un modelo ejemplar de área protegida en una ciudad, que en una superficie chica concentra un área protegida orientada a la educación y observación de aves y algunos recintos con especies en semicautiverio.

En Berna, la capital de Suiza, se emplaza una reserva en medio de la ciudad, junto al río Aar, sitio que resulta un paso concurrido por la población. En el corazón del parque madrileño Casa de Campo, la Sociedad Española de Ornitología administra una reserva con bosque mediterráneo que hoy resulta un singular centro educativo.

La Liga Italiana para la Protección de las Aves (LIPU) también está trabajando con reservas naturales urbanas. Por ejemplo, en las afueras de Milán y vecina al pueblo de Cesano Maderno, administra la Reserva Oasi Lipu de Cesano Maderno donde desarrolla diariamente actividades de educación ambiental con la colaboración directa del municipio local. En el famoso Parque del Ticino, que protege bosques asociados al río Ticino, uno de los más importantes del norte del país, lleva adelante un proyecto de rescate de fauna con la participación de voluntarios. Asimismo, Roma Natura, la agencia de ambiente de la capital italiana, administra unas 14 reservas naturales urbanas para mejorar la calidad de vida de los habitantes de una de las ciudades más importantes de Europa.

VI. Contexto nacional

Argentina posee una riqueza natural de gran importancia en el contexto mundial que se da en parte gracias a su superficie (el segundo país en dimensiones de América del Sur) y a su ubicación relativa en el hemisferio sur. Esta ubicación, en sentido meridional, influye en gradientes climatológicos muy diversos que se relacionan con la variación en el relieve (desde plataformas continentales hasta las altas cumbres).

Como nación relativamente joven se encuentra en constante desarrollo, algunas de sus ciudades incluso, están comenzando a considerarse megaciudades. Este fenómeno se evidencia en la actualidad en una línea discontinua que va desde la ciudad de Rosario hasta La Plata y se expande hacia el Oeste hasta el tercer cordón del Área Metropolitana de Buenos Aires.

En cuanto a las reservas naturales, el Sistema de Áreas Naturales Protegidas cuenta con más de 250 unidades registradas, de las cuales 80 podrían ser consideradas Reservas Naturales Urbanas en su mayoría de dominio público o privado.

Aves Argentinas estima que cada municipio del país puede tener su reserva natural urbana. Es decir, que son potencialmente unas dos mil unidades adicionales al sistema nacional de áreas protegidas. En la medida que se profundiza el contacto con municipios y organizaciones no gubernamentales locales, se encuentran áreas que están funcionando como reservas naturales urbanas y no están consideradas como tales en las estadísticas oficiales.

Dado que la mayoría de las ciudades argentinas tienen espacios verdes diseñados con estilos y especies del extranjero, las reservas naturales urbanas resultarían novedosas para que la población tome contacto con la vida silvestre originaria. De esa manera contribuirían significativamente a familiarizar al ciudadano común con la naturaleza del país.

En la actualidad, la mayoría de las ciudades del país pueden crear una reserva natural urbana mediante el rescate de parches silvestres. La presión inmobiliaria y la falta de planificación efectiva generan una paulatina disminución de las oportunidades de encontrar espacios de este tipo. Resulta clave priorizar el rescate de estos lugares.

Sin embargo, el potencial de crear reservas naturales urbanas puede considerarse que va en aumento en la medida que se tome conciencia del tema y de los beneficios directos que generan a la comunidad. Para compensar la falta de refugios silvestres remanentes, a escala local parece factible instrumentar proyectos que recreen el paisaje originario en un predio pequeño o pongan en valor un recurso singular a través del acondicionamiento de su entorno (por ejemplo el árbol nativo más antiguo de cada poblado), dos maneras de generar reservas urbanas.

La experiencia que se está generando con el diseño de parques y jardines con plantas nativas es fundamental para obtener información del manejo de estas especies y promover su multiplicación en viveros oficiales y privados.

El personal vinculado con reservas naturales urbanas así como entidades ambientalistas y organismos oficiales que van asumiendo el tema, manifiestan inquietudes con relación a su capacitación, asesoramiento en general e intercambio de experiencias.

Según el seguimiento que lleva Aves Argentinas, los principales avances vinculados a reservas naturales en nuestro país se han dado en las

siguientes reservas: Otamendi, Costanera Sur, Ribera Norte, Pilar, Bahía Blanca, Bahía Falsa y Bahía Verde, Parque Plaza Montero, Punta Lara, Parque Ecológico Municipal de La Plata, Los Robles, Vicente López, Martín García, Parque Natural Ciudad Universitaria (Buenos Aires); Laguna La Zeta (Chubut); Sendero de la Ribera (Entre Ríos); Rincón Nazarí (Misiones); Río Gallegos (Santa Cruz); Parque Tau y Parque San Martín (Córdoba); Laguna Oca del Río Paraguay (Formosa); Reserva Piedras Blancas (San Luis); Chadilauquen (La Pampa) y Parque Municipal Llao Llao (Río Negro).

VII. Problemáticas que enfrentan las Reservas Naturales Urbanas

Las reservas naturales urbanas desde el punto de vista biológico son pequeños relictos de ambientes nativos o similares a los originarios del lugar donde se hallan localizadas. Este tipo de fragmentos han sido objeto de estudio en distintas ciudades del mundo, concluyéndose que convenientemente diseñados y manejados pueden contener poblaciones importantes de plantas y animales, por lo cual su aporte a la conservación de la naturaleza local es evidente. No obstante, al encontrarse en sectores muy alterados por el hombre en forma directa o indirecta se ven sujetas a invasiones de plantas y animales que no son propios de la región que tiene el potencial de afectar severamente los relictos de naturaleza nativa.

Por ejemplo en la región metropolitana de Buenos Aires la intensidad del reemplazo de los ambientes naturales es la más elevada de las dieciocho ecorregiones del país (Bertonatti y Corcuera, 2000). En este sentido, las reservas naturales urbanas constituyen un fiel reflejo del paisaje posterior a la transformación del suelo por los agroecosistemas, las ciudades y sus áreas subsidiarias.

El manejo integral de la vegetación es una herramienta indispensable para garantizar la continuidad de los sistemas naturales en las reservas urbanas. Si bien es virtualmente imposible a corto plazo sustituir toda una comunidad de vegetación foránea por un hábitat natural, el reemplazo de las especies exóticas invasivas aisladas o formando pequeños

manchones (especialmente en los primeros estadios de vida) puede ayudar a evitar el deterioro posterior del sistema. Estas acciones, que en muchas reservas ya se han puesto en práctica en forma esporádica, sólo resultan efectivas si se realizan en forma sostenida y con una fuerte base técnica comunicando al visitante el porqué de la remoción de especies vegetales y, además, replantando un número mayor de plantas nativas en la superficie de la reserva.

La óptica conservacionista moderna considera que las reservas deben tener el máximo posible de la herencia o legado biológico (Franklin, 1993) es decir del ecosistema intacto pero, por otra parte, reconoce que en los aglomerados urbanos y sus bordes, lo intacto es una situación excepcional (Morello, 2002).

Si bien hay una tendencia a desestimar las reservas naturales urbanas por su pobre diseño, escasa superficie y alto grado de intervención de sus ambientes, todo indica que, a pesar de ello, no debe subestimarse su contribución a la conservación de la biodiversidad. En la mayor parte de los casos esta contribución se evidencia en la alta riqueza de especies que contienen en relación a los espacios verdes convencionales, pero también existen áreas que albergan especies amenazadas lo cual las ubica en el plano "real" del sistema de áreas protegidas.

VIII. Institucionalizar las reservas urbanas

La probada efectividad de esta herramienta en la gestión del ambiente a nivel local genera un escenario auspicioso que puede involucrar a un abanico amplio de instituciones.

En este sentido, podemos luego de nuestra experiencia como ONG impulsora de una iniciativa sobre Reservas Naturales Urbanas generar una serie de recomendaciones para motivar a actores clave en su rol a favor de la naturaleza vecina:

1. las universidades deberían colaborar desarrollando especialidades orientadas a la restauración del paisaje originario y manejo de especies exóticas;

2. los municipios colaborarían generando dependencias centralizadas en la administración de reservas naturales, para evitar que los temas ambientales más acuciantes o aparentemente prioritarios para una ciudad - como contaminación y arbolado - absorban casi toda su capacidad operativa;
3. que las provincias incorporen la temática en los encuentros y trabajos con municipios y desarrollen sus propios sistemas de áreas naturales protegidas que contemplen a las reservas naturales urbanas;
4. que las organizaciones no gubernamentales y reparticiones públicas dedicadas a temas sociales se integren en la planificación e instrumentación de estas reservas con un impacto directo en la calidad de vida de la población y en temas de participación ciudadana;
5. las principales áreas naturales protegidas del país pueden incentivar la creación de reservas naturales urbanas en sus localidades de influencia, facilitando la constitución de circuitos turísticos regionales (aumentando el tiempo de permanencia del turista en la zona y la instalación de servicios) y estrechando vínculos con la población local a través de la comunicación de sus experiencias para ser aplicadas en estos sitios periféricos,
6. que los organismos referentes en el país de la temática, por ejemplo la Administración de Parques Nacionales o la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, promuevan espacios de comunicación e intercambio sobre áreas naturales protegidas donde se contemplen las reservas naturales urbanas, como pueden ser publicaciones periódicas, foros y boletines electrónicos, y reuniones nacionales.

Por último, desde el punto de vista normativo también existe un abanico de normas de distinta escala que contemplan las reservas urbanas. Leyes provinciales que las incluyen como categorías de manejo, ordenanzas municipales que las crean y organizan mínimamente, normas constitucionales que las mencionan y jerarquizan, en este último caso como ocurre con la Reserva Costanera Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De todos modos, aún no existen normativas de fondo que las instrumenten e incorporen los requerimientos tratados en este artículo. Iniciar un proceso que los integre, podrá generar una diferencia sustancial para proyectar este concepto a los 2.000 municipios de nuestro país.

Cada municipio su reserva, un lema que intentamos contagie a las autoridades y vecinos, se hace realidad cada vez que un proyecto de reserva urbana comienza a sonar en encuentros vecinales, despachos y medios de prensa. Un lema posible. Como tantos otros.

Bibliografía

Bertonatti, C. y Corcuera, J. (2000). *Situación ambiental de la Argentina 2000*. Fundación Vida Silvestre Argentina. Buenos Aires.

Franklin, J. F. (1993) *Preserving biodiversity, ecosystems or landscapes?* Ecological applications vol. 3, pp. 202-205.

Morello, J. (2002). *¿Por qué son importantes los parches de naturaleza en las ciudades y sus bordes?*. Informe inédito en la página de internet de Fundación Vida Silvestre Argentina. Buenos Aires.



Ley de Presupuestos Mínimos de Bosques Nativos:

Análisis de su elaboración y desafíos
actuales

Por:

Hernán Giardini

Coordinador de Campaña de Biodiversidad de Greenpeace Argentina

Diego Moreno

Director General de Fundación Vida Silvestre Argentina

Carina Quispe Merovich

Directora de Gobernabilidad, Política Ambiental y Conservación de FARN

Resumen ejecutivo

Nuestro país se encuentra en una verdadera emergencia forestal que lamentablemente se ha acentuado fuertemente en la última década debido la expansión descontrolada de la actividad agropecuaria en zonas tradicionalmente cubiertas por bosques y selvas. Sin embargo, a la sanción de la Ley de Bosques (ley 26331) se arribó luego de haberse superado una serie de obstáculos impuestos desde el inicio de su propuesta, obstáculos que han alcanzando también a su reciente reglamentación (decreto 91/2009). La reglamentación constituye un avance en el proceso de implementación de la ley, pero resulta lamentable que el Poder Ejecutivo haya ignorado el proceso consultivo previo cercenando aspectos sustanciales vinculados a la puesta en marcha del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos así como eliminando cualquier posibilidad de participación institucionalizada de la sociedad.

En el proceso iniciado a mediados del año 2006, FARN trabajó arduamente y en forma conjunta con Greenpeace, Fundación Vida Silvestre Argentina y más de treinta organizaciones ambientales y sociales. Durante dicho lapso se realizaron campañas, presentaciones de documentos y declaraciones conjuntas entre las organizaciones para lograr la aprobación de la ley y su reglamentación. Es importante destacar la movilización de la sociedad civil, que con más de un millón de firmas acompañó el pedido de sanción de la ley.

El presente trabajo intenta reflejar la visión de voces representantes de Greenpeace, Fundación Vida Silvestre Argentina y FARN sobre el producto final de ese esfuerzo mancomunado. Así, Hernán Giardini (Coordinador de la Campaña de Biodiversidad de Greenpeace Argentina) describe la emergencia forestal en la que se encuentra sumida la Argentina y el proceso que llevó al dictado de la Ley de Bosques acentuando que desde la sanción de dicha norma la deforestación se redujo en un 60%. Luego, Diego Moreno (Director de Conservación de Fundación Vida Silvestre Argentina) define al dictado de la Ley de Bosques como una herramienta de gestión en el camino del anhelado ordenamiento ambiental del territorio, destacando que el planeamiento territorial es un instrumento de gestión necesario para garantizar la sustentabilidad del desarrollo. Seguidamente, Carina Quispe (Directora de Conservación y Política Ambiental de FARN) ubica a la Ley 26331 –ley de presupuestos mínimos– en el marco legal de la República Argentina a la luz de la normativa constitucional y describe en detalle los elementos que comprende.

Finalmente, puesto que se relaciona con la presente materia, corresponde hacer un breve análisis del reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relativo a la tala y desmonte en la Provincia de Salta.

Un paso gigante en la defensa del medio ambiente

Hernán Giardini

Coordinador de Campaña de Biodiversidad de Greenpeace Argentina

I. Introducción

Los bosques concentran más de la mitad de la biodiversidad 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. De ellos además obtenemos bienes y servicios indispensables para nuestra supervivencia.

A pesar de la reconocida importancia de los bosques como proveedores de bienes y servicios, la deforestación aparece como uno de los problemas ambientales, y también sociales, más preocupantes a nivel mundial.

En la actualidad los bosques representan alrededor del 30% del planeta, menos de 4.000 millones de hectáreas, de las cuales solo el 9% se encuentran protegidas. La deforestación sigue aumentando a una tasa alarmante: desaparecen aproximadamente 13 millones de hectáreas al año, un área similar al tamaño de la provincia argentina de Santiago del Estero.

Por otro lado, a nivel global, la deforestación resulta un aporte significativo al cambio climático, ya que es responsable de cerca del 20% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, lo que representa una proporción mayor a la causada por las emisiones de todo el sector mundial de transportes. La deforestación causa el 35% de las emisiones de los países más desarrollados y el 65% en los países menos desarrollados.

Actualmente Argentina cuenta con una superficie de 31.443.873 hectáreas de bosque nativo, lo que representa tan sólo el 30% de las masas forestales originales.¹

La tasa anual de deforestación, que calcula el porcentaje de pérdida boscosa por año, presenta en nuestro país un aumento significativo, superando ampliamente al promedio mundial. Desde 1998 se han per-

¹ Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Argentina, 2007.

dido más de 2.500.000 hectáreas de bosques nativos, lo que equivale a 280.000 hectáreas por año, siendo la expansión del cultivo de la soja y de la actividad ganadera las principales causas de la deforestación.

El parque chaqueño es la región forestal que está siendo más destruida: allí se produce el 70% de la deforestación anual de todo el país. Su región semiárida se encuentra al borde de la pérdida total de sus bosques. Más del 90% de la superficie original de la región pedemontana de la Selva de Yungas desapareció para ser transformada en extensos cultivos de caña de azúcar en las décadas del '30 y '50, y actualmente en plantaciones de soja. La situación de la Selva Misionera es también crítica. Sólo queda un 7% de su superficie original.

La sociedad argentina ha crecido de espaldas a sus recursos forestales, entre otras causas, por la lejanía de las zonas boscosas de los mayores centros poblados del país. El hecho de haberse asumido como un país agrícola y ganadero, casi excluyentemente centrado en la producción pampeana, generó una visión que contribuyó a no calificar a la actividad forestal como un dinamizador del desarrollo socioeconómico nacional.

Históricamente la actividad forestal en Argentina estuvo basada en la producción de madera, con un uso extractivo y eventualmente con algún procesamiento que otorgara cierto valor agregado a la misma. Amplias regiones del país han obtenido de las masas forestales nativas su principal fuente de ingreso económico, como la producción de rollizos en la Selva Misionera, en la región del Parque Chaqueño y en el pedemonte de la Selva Tucumano Boliviana. Sin embargo, la ausencia de planes de manejo racional del recurso, con la tala indiscriminada y selectiva de las especies más valiosas, implicó que los bosques sufrieran un rápido deterioro en su calidad, primer paso para la futura conversión del uso del suelo.

Se calcula que entre fines del siglo XIX y principios del XX Argentina contaba con cerca de 100 millones de hectáreas de bosques, cubriendo aproximadamente el 30% de su superficie continental². Pero la demanda de productos primarios del bosque nativo que provocó en esa época la tecnificación del manejo ganadero, el incremento de la superficie agrícola, y consecuentemente la expansión del sistema ferroviario (cuyos millones de durmientes se construyeron con árboles nativos), generaron una importante reducción de la superficie forestal. A esto debe sumarse la

² La deforestación y degradación de los bosques nativos. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Dirección de Bosques. Unidad del Sistema de Evaluación Forestal.

demanda que hubo durante la Primer Guerra Mundial, cuando nuestro país fue el principal productor de extracto de tanino.

El Censo Nacional Agropecuario del año 1937 indicaba una superficie de 37.535.308 hectáreas de bosques nativos. Desde entonces, las estimaciones realizadas muestran una disminución notable de la superficie boscosa: mientras que en el año 1987 el Instituto Forestal Nacional estimó en 35.180.000 hectáreas la superficie de bosques nativos del país, en 1988 la Dirección de Bosques calculaba que sólo quedaban 33.190.442 hectáreas³.

Pero a partir de la década del '90 Argentina sufre un nuevo impulso de la deforestación, favorecido por la inversión en infraestructura, los cambios tecnológicos (la introducción de los transgénicos y la siembra directa) y el contexto internacional, que provoca uno de los procesos de transformación de bosques nativos de mayores dimensiones en la historia del país.

Al proceso de degradación del bosque que produce la tala indiscriminada, se le sumó un fenómeno aún peor: el desmonte con maquinaria pesada en búsqueda de nuevas tierras para ampliar la frontera agropecuaria, principalmente para la producción de soja transgénica y por la expansión de la ganadería.

En ese sentido los actuales proyectos de producción a gran escala de biocombustibles a base de soja implicarán una fuerte presión para habilitar nuevas tierras para cultivos e impulsar aún más la agricultura sobre áreas boscosas⁴.

Las provincias de Salta, Santiago del Estero y Chaco presentan mayor superficie de bosque nativo, pero también son las de más superficie deforestada.

II. Un arduo camino hacia la Ley de Bosques

Resulta evidente que nuestro país se encuentra en una verdadera emergencia forestal, que lamentablemente en la última década se ha acentuado fuertemente por la expansión descontrolada de la actividad agropecuaria en zonas tradicionalmente cubiertas por bosques y selvas.

³ Ídem.

⁴ Bioenergía: oportunidades y riesgos. Greenpeace Argentina. Junio de 2007.

En ese sentido, en el informe "GEO Argentina 2004. Perspectivas del Medio Ambiente de la Argentina", elaborado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se afirmaba que nuestro país se encuentra en una verdadera emergencia forestal, y advertía que de continuar con las actuales políticas tendientes a ampliar la producción de granos, se generará una fuerte expansión de la frontera agropecuaria sobre los bosques nativos.

Por su parte, la Cámara de Diputados de la Nación declaró el 4 de Mayo de 2005 que vería con agrado que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, arbitre las medidas tendientes a declarar la Emergencia Forestal Nacional y, en consecuencia disponer, en acuerdo con las provincias, la prohibición absoluta de desmontes de los recursos forestales nativos en todo el territorio argentino hasta tanto se sancione una Ley de Presupuestos Mínimos para la protección de los mismos.

Frente a esta preocupante situación, el presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara Baja, el Diputado Miguel Luis Bonasso, presentó en junio de 2006 el proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Dicho proyecto tomó forma luego de un amplio debate en el seno de la Comisión, y contó con el aporte de organizaciones ambientalistas como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Vida Silvestre Argentina y Greenpeace.

Luego de ser tratado por la Comisión de Población y Desarrollo Humano, el proyecto resultó aprobado en general por la Cámara de Diputados el 29 de noviembre del mismo año. Mientras que en marzo de 2007 obtuvo finalmente su aprobación en particular, no obstante la férrea oposición y abstención de algunos diputados de las provincias del norte.

Entre los puntos más importantes de la ley aprobada por entonces en Diputados se destacan: el proceso de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) con carácter participativo; la moratoria a los desmontes hasta tanto cada provincia realice su OTBN; la obligatoriedad de realizar Evaluaciones de Impacto Ambiental para los desmontes y el reconocimiento de los derechos de comunidades indígenas y pequeños productores rurales vinculados a los bosques nativos.

Una vez aprobado el proyecto en general y particular, la Ley de Bosques pasó a la Cámara de Senadores en marzo de 2007. Dentro del Senado el proyecto fue girado a 6 comisiones para su tratamiento: Ambiente y Desarrollo Sustentable; Legislación General; Presupuesto y Hacienda; Agricultura, Ganadería y Pesca; Justicia y Asuntos Penales e Industria.

Allí comenzó un lento proceso, que incluyó la aparición de nuevos proyectos de ley por parte de los representantes de las provincias que se oponían a la norma, con la clara finalidad de obstaculizar el proyecto aprobado en Diputados.

Frente a esta particular situación, y dentro de un contexto de fuerte participación y presión pública en torno al urgente tratamiento de la Ley de Bosques, el 9 de octubre el bloque oficialista se comprometió a tratarla en el Senado, durante la segunda semana del mes de noviembre.

La toma de posición del bloque oficialista fue anunciada una semana después que representantes de Greenpeace, Vida Silvestre y FARN, junto a más de treinta organizaciones ambientales y sociales, entregaran en el Senado más de un millón de firmas de personas de todo el país en reclamo por el urgente tratamiento de la norma, lo que demostró el alto nivel de consenso social en torno al proyecto.

Una vez superados los escollos, luego de borradores de nuevos dictámenes que circularon por las comisiones y contando con el aporte de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, los senadores retomaron el tratamiento de la norma sobre un único texto que recuperaba los principales puntos del proyecto aprobado en Diputados: la moratoria a los desmontes, la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental, el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos participativo, y el derecho de las comunidades indígenas y campesinas sobre los bosques que utilizan. Además se agregó la obligatoriedad de realizar audiencias públicas previas a la habilitación de desmontes y la prohibición de quemar a cielo abierto el material forestal resultante de dicho proceso.

A este texto, que retoma gran parte del proyecto original, se le ha sumado un nuevo capítulo de fondos de fomento para la protección de los bosques nativos y para todas aquellas actividades que realicen un desarrollo sustentable. Los fondos, conformados por el 0,3% del presupuesto nacional y el 2% de las retenciones a las exportaciones de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, se tornaron necesarios para que los representantes de las provincias acompañaran la sanción de la Ley.

Aún así, la inclusión de estos fondos constituye un reconocimiento del Estado Nacional de la necesidad de conservar lo que queda de nuestros bosques nativos, y una clara señal de decisión política de que es voluntad de todo el país su preservación y manejo responsable.

Finalmente, el nuevo texto aprobado por la Cámara de Senadores el 21 de noviembre de 2007, fue tratado y aprobado por Diputados una semana después.

Así, la sanción de la Ley de Bosques resulta un gran avance en materia ambiental y salda una deuda pendiente. Significó un logro sin precedentes en materia ambiental en nuestro país, y también un logro significativo en la participación de la sociedad civil en el reclamo efectivo de una norma de protección ambiental.

Según el monitoreo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la deforestación desde la sanción de la Ley de Bosques se redujo en un 60%. A más de un año de su sanción y recientemente dictada su reglamentación, las organizaciones sociales seguiremos trabajando para que la ley termine de constituirse en una herramienta esencial para empezar a solucionar la emergencia forestal en la que se encuentra Argentina.

Una ley clave para el desarrollo sustentable

Diego Moreno

Director General de Fundación Vida Silvestre Argentina

I. Introducción

Durante la última década, varios actores de la sociedad argentina han comenzado a marcar la necesidad del planeamiento territorial como una herramienta de gestión. No sólo para asegurar la conservación de los recursos naturales de nuestro país, sino también como una vía para resolver o prevenir conflictos ambientales, y brindar reglas claras al sector privado para la inversión.

Esta necesidad, no fue planteada sólo desde el sector social. El mismo sector de la producción, ha comenzado a marcarla. El documento *Producción Agropecuaria y Medio Ambiente. Propuestas compartidas para su sustentabilidad*⁵ y rubricado por instituciones como el INTA, la Fundación Vida Silvestre Argentina, AAPRESID, proGrano, FARN, Aves Argentinas, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Administración de Parques Nacionales, entre otras, y las conclusiones de los talleres que dieron origen al mismo, reflejan claramente un consenso entre el sector público, privado y social respecto de esta necesidad.

Incluso, muchas instituciones comenzaron a desarrollar estudios y a generar información territorial a nivel regional, un insumo de fundamental importancia para el ordenamiento territorial. Las evaluaciones eco-regionales en la región Chaqueña, la Selva Paranaense, los Pastizales Pampeanos o los Bosques Valdivianos, han sido objeto de ejercicios promovidos por la Fundación Vida Silvestre Argentina en la última década, en el cual han participado una gran diversidad de instituciones y actores relevantes de cada una de las regiones mencionadas. Sin embargo, las políticas públicas dedicadas a promover esta herramienta de gestión, tardaron en aparecer.

La denominada Ley de Bosques (26.331) ha venido a dar un primer paso en este sentido. Y el importante debate generado en torno a la misma

⁵ Martínez Ortiz, U. 2007. Producción Agropecuaria y Medio Ambiente: propuestas compartidas para su sustentabilidad. Fundación Vida Silvestre Argentina. Buenos Aires. 55p.

durante su paso por el Congreso Nacional, es reflejo de la trascendencia que puede tener para nuestro país su correcta aplicación.

En líneas generales, la Ley de Bosques plantea un escenario en el cual se brindan las condiciones básicas para lograr desarrollar e implementar un proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Argentina. Y su paso por el Congreso significó la adecuación del proyecto original y su enriquecimiento a través del debate aportado por los representantes de diferentes provincias, y también del sector social (cabe destacar que más de treinta organizaciones sociales de todo el país, además de 1.400.000 argentinos tomaron un rol activo en el mismo).

La Ley plantea tres puntos destacables. El primero de ellos, la suspensión de las autorizaciones de desmonte hasta tanto se complete un ordenamiento territorial en cada una de las provincias. La segunda, la definición de criterios y herramientas para desarrollar el ordenamiento de las masas boscosas, a través de un proceso participativo, y contemplando criterios que van desde la producción, hasta el resguardo del patrimonio natural y cultural de todos los argentinos. La tercera, la valoración económica de los bienes y servicios que brindan los bosques a la sociedad, a través del establecimiento de un Fondo de Pago por Servicios Ambientales, conformado por un porcentaje del presupuesto nacional, y un porcentaje de las retenciones a las exportaciones.

Estos tres aspectos, hacen que esta norma tenga un potencial importante –si es aplicada correctamente– para generar un cambio trascendente en el destino de los bosques de nuestro país. Más aún cuando, de cara a la problemática ambiental global, la conservación de las masas boscosas no sólo se transforma en una necesidad frente al Cambio Climático, sino que pasa a ser una definición estratégica en un mundo que rápidamente está cambiando e incorporando la dimensión ambiental en diferentes instancias. No está de más mencionar que ya existe un mecanismo de Pago por Servicios Ambientales funcionando a nivel global (bonos de carbono), que mueve anualmente miles de millones de dólares en el mercado internacional.

En esta línea, la misma ley 26.331 aborda un tema de gran trascendencia, como es el reconocimiento de que los bosques brindan otros servicios, más allá de su potencial productivo (o el de los suelos que los sustentan), y que esos servicios tienen un valor económico que puede ser reconocido por la sociedad que se beneficia de ellos.

Por primera vez, en nuestro país, contaremos también con la oportunidad de trabajar sobre el ordenamiento ambiental del territorio (al menos en lo que a bosques se refiere). Porque esto es justamente lo que podrá garantizar en el mediano y largo plazo, la sustentabilidad de nuestro desarrollo. Porque el ordenamiento del territorio, desarrollado en forma participativa, donde tengan voz todos los interesados en la temática, no sólo nos permitirá generar un marco dentro del cual podamos crecer como Nación, sino también una instancia para lograr algunos acuerdos entre sectores tradicionalmente enfrentados de nuestra sociedad, y disminuir el potencial de conflictos futuros.

El ejercicio de la gestión y sanción de la ley ha sido, por todo lo anterior, sumamente enriquecedor por las discusiones que ha desatado. Sólo resta esperar que su implementación se realice en forma efectiva, lo cual pondrá a la Argentina en un lugar de privilegio en materia de conservación de la diversidad biológica a nivel regional y global.

El marco legal

Carina Quispe Merovich

Directora de Gobernabilidad, Política Ambiental y Conservación de FARN

I. Los presupuestos mínimos de protección ambiental

Nuestro país ha padecido ya una gravísima pérdida de bosques nativos. De ello dan cuenta los datos que informaba la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, los cuales revelaban a octubre del año 2007 la magnitud de la emergencia: 280.000 hectáreas desmontadas por año, 821 por día, 34 por hora.

Una situación de tal naturaleza logró un involucramiento de la sociedad civil sin precedentes en la temática ambiental, puesto de manifiesto en la recolección de 1,400 millón de firmas que apoyaron la solicitud al Senado de la Nación para la urgente aprobación de un proyecto de ley protector del bosque nativo que había sido aprobado en marzo de 2007 por la Cámara de Diputados. Dado que los senadores plantearon modificaciones al mismo, este proyecto debió volver a la cámara baja, materializándose finalmente –en un contexto de fuerte demanda de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil– con la sanción de la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, hacia fines de diciembre de 2007⁶.

La legislación aprobada da sustrato a lo que esperamos será un cambio meridiano en la gestión del bosque nativo en todo el país, y encuentra su justificación jurídica en la Constitución Nacional reformada en 1994.

La misma reconoce en su artículo 41 el derecho de todos a gozar de un ambiente sano y equilibrado, y establece como contrapartida del mismo, el deber de su preservación. También establece este artículo que *“las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica”*. Este “proveer a la protección” del derecho puede manifestarse en diversos sentidos, políticas, decisiones y acciones concretas, y alcanza a los tres poderes del Estado –ejecutivo, legislativo y judicial– constituyendo una obligación exigible a todos los

⁶ La ley se sancionó el 28.11.2007 y fue publicada en el B.O. el 26.12.2007.

niveles de gobierno a lo largo del territorio nacional. Ello así, por cuanto la Constitución Nacional se sitúa en el vértice de la pirámide jurídica, comandando todo el derecho de inferior jerarquía.

La reforma del año 1994 trajo consigo, además, un reparto de competencias específico entre la Nación y las provincias en materia de regulación ambiental, de tal suerte que es aquélla quien tiene a su exclusivo cargo el dictado de normas que aseguren una protección ambiental uniforme como “piso” para todo el país, la cual ha sido denominada por la Constitución como “presupuestos mínimos”. Se trata de una delegación de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el gobierno federal.

Estos requerimientos básicos y comunes a toda la Nación pueden ser complementados por las diversas jurisdicciones conforme a sus necesidades ó particularidades, extremando las exigencias establecidas por aquéllos, pero nunca disminuyéndolas. Lo anterior implica que, aunque las provincias hayan sancionado anteriormente o con posterioridad a la Ley 26.331 su propia normativa en materia de bosques, deberán realizar un análisis de la misma a fin de comprobar que todos los requerimientos de la ley nacional se hayan cumplido, debiendo, en caso negativo, proceder a adecuar la legislación local, aplicando entretanto –respecto de las carencias detectadas– directamente la norma de presupuestos mínimos.

II. La estrategia de la Ley de Bosque Nativo

La Ley 26.331 se estructura sobre la base de dos medidas centrales, una de las cuales ha producido la inmediata paralización de los desmontes –la moratoria⁷–, en tanto que la otra avanza en un proceso de fondo, que apunta al ordenamiento ambiental del territorio de cada provincia –y con ello el ordenamiento del bosque nativo–, con el objeto de dar lugar no sólo a la preservación y al uso sustentable de los bosques, sino también a la consideración de los servicios ambientales que los mismos prestan a la comunidad⁸. Este último aspecto no es menor, si se tiene en

⁷ Según la Ley 26.331 entre la sanción de la misma y la realización del ordenamiento territorial del bosque nativo –para el cual las jurisdicciones cuentan con el plazo de un año, no pueden autorizarse desmontes (art. 8).

⁸ El artículo 5 de la Ley 26.331 define a los servicios ambientales como “los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y

cuenta que es la primera vez que una norma de presupuestos mínimos incluye el concepto y lo coloca, además, como bien jurídico de expresa protección⁹. Estos servicios, en el contexto de la ley, funcionan como la justificación de la distribución de fondos que aquella prevé como compensación por la conservación de masas boscosas, a lo cual nos referiremos más adelante.

El ordenamiento ambiental al que obliga la norma, que debe realizarse de manera participativa en el lapso de un año desde la sanción de la ley y de acuerdo al mandato que ella misma establece¹⁰ –ello en consonancia con el artículo 10 de la Ley General del Ambiente¹¹–, ha de observar los diez criterios de sostenibilidad ambiental contenidos en el Anexo de la ley, los cuales funcionan de manera interdependientes. Los mismos requieren la consideración de cuestiones fundamentales y determinantes en la ponderación del valor de conservación y consecuente zonificación, como la superficie mínima para la supervivencia de la fauna y flora, la vinculación con otras comunidades naturales y áreas protegidas, los valores biológicos sobresalientes, la conectividad entre eco-regiones, el estado de conservación, el potencial forestal, de sustentabilidad agrícola y de conservación de cuencas, y el valor asignado al área boscosa y colindante por las comunidades indígenas y campesinas.

Así, la norma que refleje el proceso de ordenamiento, deberá designar las áreas correspondientes a las diferentes categorías de conservación –I (rojo), II (amarillo) y III (verde)– en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que los mismos proporcionen.

En esta línea, el ordenamiento ambiental del territorio no podrá arbitrar áreas de sacrificio que no resulten plenamente justificadas según

supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. Entre otros, los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son:

- Regulación hídrica;
- Conservación de la biodiversidad;
- Conservación del suelo y de calidad del agua;
- Fijación de emisiones de gases con efecto invernadero;
- Contribución a la diversificación y belleza del paisaje;
- Defensa de la identidad cultural.”

⁹ Ley 26.331, art. 1.

¹⁰ Ley 26.331, art. 6.

¹¹ Ley 25.675

el tamiz que brindan los criterios mencionados, ya que ello equivaldrá a contrariar el espíritu y la letra de la ley, con las consiguientes nulidades que ello podría implicar.

Como medida accesoria y puntual –pero no menos importante– al ordenamiento ambiental del bosque, las autorizaciones de desmonte –impracticables en las zonas de categoría I y II– y de aprovechamiento sostenible –siempre que éste produzca impactos significativos, los cuales la norma describe– requieren la previa Evaluación de Impacto Ambiental¹², sumándose en el caso del desmonte, la exigencia de la audiencia o consulta pública¹³.

De manera que, según lo dicho, la Ley de Bosque Nativo presenta una trama de herramientas estratégicas para la definición de las áreas a preservar y a explotar sustentablemente, compuesta por la exigencia del ordenamiento ambiental del territorio y el bosque, la categorización de áreas a través de la aplicación de criterios de sostenibilidad ambiental y la evaluación de impacto ambiental. Esta trama presenta una lógica “de mayor a menor” que apunta a la protección y aprovechamiento del recurso en el marco de la noción del desarrollo sustentable, según la cual los aspectos ambientales, sociales, económicos e institucionales deben integrar la toma de decisiones.

III. Transparencia, participación y sustentabilidad, las claves del Fondo de Compensación

En relación al fondo de compensación, el mismo ha sido instituido por la ley a efectos de “*compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan*”¹⁴. El mismo se integra de diversos recursos, de los cuales un porcentaje (2%) del total de las retenciones a la exportación de productos primarios y secundarios proveniente de la actividad agropecuaria y forestal, resulta el más significativo¹⁵; a lo que debe agregarse que la asignación de partidas presupuestarias al mismo no puede ser inferior al 0,3% del presu-

¹² Ley 26.331, art. 22.

¹³ Ley 26.331, art. 26.

¹⁴ Ley 26.331, art. 30.

¹⁵ Ley 26.331, art. 31.

puesto nacional. Esto refleja claramente la magnitud de los recursos que deberán encontrarse disponibles para su funcionamiento.

Este fondo debe distribuirse cada año entre aquellas jurisdicciones que hayan elaborado y aprobado por medio de una ley provincial el ordenamiento del bosque nativo, de acuerdo a criterios que la propia norma establece¹⁶ :

- "a) El porcentaje de superficie de bosques nativos declarado por cada jurisdicción;*
- b) La relación existente en cada territorio provincial entre su superficie total y la de sus bosques nativos;*
- c) Las categorías de conservación declaradas, correspondiendo un mayor monto por hectárea a la categoría I que a la categoría II."*

Esta distribución, a cargo de la autoridad nacional de aplicación de manera conjunta con las respectivas autoridades locales, tomará como base la documentación que presentarán las jurisdicciones para acreditar las categorías de clasificación del bosque nativo; pudiendo constatar la autoridad nacional el mantenimiento de las superficies boscosas declaradas.

La ley prevé cómo deberán aplicarse los fondos en las jurisdicciones¹⁷ –estando las mismas obligadas a remitir a la autoridad nacional un informe sobre dicha aplicación– , y asimismo que la administración del fondo elabore un informe anual que deberá publicarse íntegramente en el sitio web de la autoridad nacional de aplicación¹⁸.

En cuanto a la fiscalización del fondo, la Ley 26.331 establece de modo expreso que la autoridad nacional deberá disponer los medios necesarios para la realización de controles "integrales" por parte de la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación.

Nuestra opinión es que, no obstante la previsión anterior, el fondo y la misma norma requieren la implementación del monitoreo legal y técnico de los beneficiarios de las compensaciones, ya que sólo ello podrá garantizar la eficacia y transparencia de su funcionamiento. Ello constituye una asignatura pendiente que bien puede saldarse con la reglamenta-

¹⁶ Ley 26.331, art. 32.

¹⁷ Ley 26.331, art. 35.

¹⁸ Ley 26.331, art. 37.

ción de la ley, a fin de que, desde el inicio, puedan advertirse eventuales problemas que obstaculicen el cumplimiento de la norma, permitiendo la corrección de las desviaciones. Asimismo la creación de una Comisión de Participación para la Preservación de los Bosques Nativos, integrada por representantes de las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y académico y del Ministerio Público, para el tratamiento de todas las cuestiones relacionadas a las facultades que se otorgan a la autoridad de aplicación, constituiría una medida de gran trascendencia para el adecuado cumplimiento y aplicación de la ley.

En este sentido, la autoridad ambiental nacional y las respectivas jurisdiccionales tienen una oportunidad histórica para trabajar mancomunadamente en aras de la protección del bosque nativo, en un marco de transparencia y participación.

Ello implicaría un fuerte impulso a la concreción de los postulados constitucionales, las previsiones y principios de la Ley General del Ambiente y de la Ley de Bosque Nativo, en el camino hacia la equidad intergeneracional y la sustentabilidad del desarrollo.

IV. Deforestación y activismo judicial

En el caso “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ Amparo”¹⁹ la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió en instancia originaria sobre una presentación efectuada por un grupo de comunidades indígenas y campesinas afectadas por los desmontes que se venían observando.

Un grupo de personas, comunidades indígenas y asociaciones criollas entablaron acción de amparo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, contra la Provincia de Salta y el Estado Nacional, a fin de obtener que se disponga el cese inmediato y definitivo de los desmontes y talas indiscriminadas de los bosques nativos situados en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria de la Provincia de Salta; se declare la inconstitucionalidad y nulidad absoluta e insanable de las autorizaciones otorgadas a esos efectos y se prohíba otorgarlas en el futuro; se imponga a las demandadas el deber de recomponer y restablecer el ambiente al estado anterior a la producción del daño y, en

¹⁹ S.C., S. 1144, L. XLIV.

caso de no resultar ello técnicamente factible, se fije una indemnización sustitutiva a su favor, sin perjuicio de lo que corresponda a otros afectados y al Fondo de Compensación Ambiental creado por la ley 25.675. La demanda a la Provincia de Salta se funda en no haber cumplido con sus obligaciones legales, tanto por acción como por omisión, al otorgar dichas autorizaciones de desmonte y tala y tolerar las prácticas realizadas en la zona de manera clandestina, lo cual a entender de los peticionantes altera, restringe y amenaza sus derechos y garantías consagrados en los arts. 16, 17, 29, 31, 41, 42, 75, inc. 17, de la Constitución Nacional, en la Ley General del Ambiente, 25.675, y en instrumentos internacionales. Con relación al Estado Nacional fundan su legitimación pasiva en la falta de control de sus autoridades respecto de tales prácticas y ante la posibilidad de que incurra en responsabilidad internacional.

Asimismo, se solicitó la concesión de una medida cautelar que ordene el cese provisional del desmonte y la tala de bosques nativos en la zona referida durante todo el tiempo que demande la sustanciación de la litis, y la producción de una diligencia preliminar dirigida a que el Estado provincial informe los datos sobre las personas que hayan solicitado y obtenido autorizaciones de desmonte y tala de bosques nativos en las áreas de los departamentos señalados.

En la resolución del 29 de diciembre de 2008, la Corte ordenó: 1) disponer la comparecencia de las partes a una audiencia que se celebró el 18 de febrero de 2009; 2) proceder al pedido de informes a la provincia de Salta a modo de diligencia preliminar; 3) y –basada en que existía verosimilitud en el derecho, en la posibilidad real de perjuicios inminentes o irreparables, y en el principio precautorio– hacer lugar a la medida cautelar solicitada disponiendo de manera provisional el cese de los desmontes en los departamentos de San Martín, Rivadavia, Orán y Santa Victoria, que fueran autorizados por la provincia de Salta en el último trimestre del año 2007.

Ante la solicitud del Estado provincial de que se dejara sin efecto la medida cautelar dispuesta, con fecha 26 de marzo de 2009 la Corte Suprema no sólo mantuvo la medida sino que suspendió todas las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos hasta la oportunidad en que la Provincia de Salta realice el estudio de impacto ambiental con las directrices dadas en el fallo. Estableció, además, el plazo máximo de noventa días para la producción del mencionado estudio. Ante la ausencia, por parte de la autoridad correspondiente, de la

consideración del impacto ambiental producido por el efecto acumulativo de todas las autorizaciones, la Corte fundó su decisión en el principio precautorio (art. 4 Ley 25975) y en la facultad del juez de extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente a su consideración por las partes (art. 32 Ley 25675).

La Corte entonces reconoce expresamente que existe de una situación clara de peligro de daño grave e irreversible por la posibilidad de un cambio sustancial en el clima de la región. Con relación a las directrices para la elaboración del mencionado estudio dispone que éste deberá ser realizado por la Provincia de Salta conjuntamente con la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, dando amplia participación a las comunidades que habitan en la zona afectada. Además, el estudio deberá: a) concentrarse en el análisis del impacto ambiental acumulativo de la tala y desmonte sobre el clima, el paisaje, el ambiente en general y las condiciones de vida de los habitantes; b) proponer una solución que armonice la protección de los bienes ambientales con el desarrollo, en función de los costos y beneficios involucrados, debiendo identificar márgenes de probabilidades para las tendencias que señale, valorar los beneficios relativos para las partes relevantes involucradas y las generaciones futuras.

Se observa entonces una vez más, tal como ha ocurrido en tantos otros temas ambientales, que una decisión judicial –proveniente nada menos que del órgano superior máximo de la Nación –abre camino para darle la consideración que merece el serio problema de la deforestación en Argentina. Sin perjuicio de que con ella se revelan falencias de actuación de otros órganos del Estado, decisiones de este tipo merecen ser celebradas.



Líneas Directrices OCDE y los desafíos en el Punto Nacional de Contacto Argentino

Por Belén Esteves

Coordinadora del Área de Comercio y Desarrollo Sustentable de FARN

Resumen ejecutivo

Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales son recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales. Enuncian principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable compatible con las legislaciones aplicables.

La vocación de las Directrices es garantizar que las actividades de esas empresas se desarrollen en armonía con las políticas públicas, fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que desarrollan su actividad, contribuir a mejorar el clima para la inversión extranjera y potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible.

Abarcan un amplio abanico temático, entre los que se encuentran: publicación de informaciones, empleo y relaciones laborales, medio ambiente, lucha contra la corrupción, intereses de los consumidores, ciencia y tecnología, competencia y fiscalidad.

Los gobiernos que suscriban las Directrices tienen la obligación formal de establecer Puntos Nacionales de Contacto.

En este sentido, los Puntos Nacionales de Contacto cumplen un rol fundamental a fin de aumentar la efectividad de las Directrices, promocio-

nándolas y mediando frente a las denuncias de casos de violaciones de las Directrices, contribuyendo de esta manera a la resolución de los problemas.

En este paper, se podrán observar los variados diseños institucionales que cuentan los Puntos Nacionales de Contacto en los distintos países, a fin de contribuir a pensar, diseñar y promover estructuras institucionales más eficientes y lograr una mayor efectividad para la implementación de las Directrices.

I. Antecedentes

Orígenes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Tras la Segunda Guerra mundial, en el año 1947 Estados Unidos y Canadá crearon la Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC) para organizar y administrar la ayuda estadounidense y canadiense bajo el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa.

En 1961, los países de Europa Occidental y Estados Unidos, sustituyeron a esta organización por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), reuniendo a los países más desarrollados del mundo.

La OCDE es una organización internacional intergubernamental en donde se analizan y se establecen orientaciones sobre temas de relevancia internacional como economía, educación y medioambiente. Se ha constituido como uno de los foros mundiales más influyentes donde los países miembros buscan respuestas a problemas comunes, comparten experiencias, coordinan políticas domésticas e internacionales y perfilan acuerdos en base a estos debates.

La misión de la OCDE es construir economías fuertes en sus países miembros, mejorar la eficiencia y los sistemas de mercado, expandir el libre comercio y 'contribuir al desarrollo' en los países industrializados y en vías de desarrollo.

La OCDE, con sede en París, ha establecido que cada estado miembro cuenta con un voto; en la actualidad son 30 los miembros:

Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Asimismo, también existe la figura de país observador, que se aplica a diez¹ países no-miembros, con posibilidades de incorporación plena.

En el año 1976 los países miembro de la OCDE desde el Comité de Inversiones y Empresas Multinacionales (CIME) acordaron la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales. Dicha declaración fue la expresión de un compromiso político amplio con miras fundamentalmente a impulsar la cooperación internacional en materia de transparencia y no discriminación en las políticas de inversión extranjera y otras prácticas gubernamentales.

En este contexto se labraron las Directrices de la OCDE (en adelante las Directrices) que constituyen un instrumento que los gobiernos, ya sean de los países miembro de la OCDE como también de aquellos países que han adherido a las mismas, se han comprometido a promover y a recomendar entre las Empresas Multinacionales (EMN).

Por lo tanto, las Directrices forman parte de la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, cuyos restantes elementos se refieren al tratamiento nacional, a las obligaciones contradictorias impuestas a las empresas y a los incentivos y desincentivos a la inversión internacional.

Las Directrices se suman a otros instrumentos acordados en el seno de la OCDE con la finalidad de crear un ambiente favorable para la inversión extranjera como catalizador para un crecimiento y desarrollo sustentable, como así también para la reducción de la pobreza.

En nuestro país, durante la década del noventa, existía una clara tendencia a procurar que Argentina obtenga un mayor grado de credibilidad internacional e intentar una suerte de alineación con los países desarrollados. Es por ello que el 22 de abril de 1997, por intercambio de notas

¹ Los países no miembros de la OCDE pero que han adherido son: Argentina, Brasil, Chile (actualmente en proceso de incorporación como miembro pleno), Eslovenia, Rumania, Estonia, Israel, Latvia, Lituania y recientemente incorporado el país de Perú.

entre el Secretario General de la OCDE y el Embajador Argentino en Francia, nuestro país adhirió a la “Declaración sobre Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales” del 21 de junio de 1976.

Por este instrumento Argentina devino en observador regular del Comité de Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales de la OCDE (CIME) y de su grupo de trabajo y se hizo partícipe de las “Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales”.

De este modo, Argentina se sumó a la lista de países no miembros de la OCDE que han adherido a esta Declaración, comprometiéndose consecuentemente a promover la diversidad de principios y recomendaciones que fueron diseñados para construir una atmósfera de confianza y de predictibilidad entre las empresas, los gobiernos, las organizaciones sindicales y las de la sociedad civil.

II. Líneas Directrices OCDE

a. Lineamientos Básicos de las Líneas Directrices de la OCDE

Las Directrices son recomendaciones promovidas por los gobiernos que enuncian un conjunto de principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable –compatible con las legislaciones aplicables– que los gobiernos miembros y adherentes de la OCDE dirigen a las EMNs y a todas sus entidades ya sea que operen en o desde países de la OCDE, donde quiera que realicen sus actividades (incluyendo países que no hayan suscripto las Directrices) y promoviendo su alcance a toda la cadena de suministro.

El objetivo buscado por las Directrices es garantizar que las actividades de esas Empresas Multinacionales se desarrollen en armonía con las políticas públicas, fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que desarrollan su actividad, contribuir a mejorar el clima para la inversión extranjera y potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible.

Por lo tanto, las Directrices, reconocidas internacionalmente como un instrumento viable para el ejercicio de la Responsabilidad Social Empre-

saria (RSE), enuncian principios básicos universales y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable y cuentan con 10 capítulos que abarcan un amplio barrido temático. Se detallan brevemente a continuación:

- ▶ Conceptos y Principios
- ▶ Principios Generales
- ▶ Publicación de Informaciones
- ▶ Empleo y Relaciones Laborales
- ▶ Medio Ambiente
- ▶ Lucha contra la corrupción
- ▶ Intereses de los consumidores
- ▶ Ciencia y Tecnología
- ▶ Competencia
- ▶ Fiscalidad

Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, que han sido revisadas en varias ocasiones², si bien no prevén sanciones ni ofrecen compensaciones, constituyen actualmente uno de los pocos mecanismos disponibles para advertir a las empresas de su responsabilidad. Permite monitorear el accionar de empresas multinacionales y accionar contra estas en caso de incumplimiento.

² Revisión de las Directrices.

Las Directrices que como se mencionó fueron aprobadas en 1976 y sufrieron sucesivas modificaciones en los años 1979, 1982, 1984, 1991 y 2000. Se destaca como un resultado sustantivo de la revisión de 1991 la inclusión del capítulo sobre protección del Medio Ambiente. En tanto, de la última revisión en el año 2000, se destacan entre otros los siguientes avances:

- Modificación del procedimiento de puesta en práctica e implementación
- Aplicación a las Empresas Multinacionales (EMNs) y a todas sus entidades, dondequiera que operen (incluyendo en países que no hayan suscrito las Directrices). Por lo tanto, se han incluido a empresas no solo que operen en países miembros de la OCDE sino también, empresas que tiene su sede central en un país miembro de la OCDE y que operen en otros lugares.
- Extensión a toda la cadena de suministro, esto es que las EMNs deben alentar a sus socios comerciales para que sus negocios sean compatibles con las Directrices. Esto significa que la responsabilidad social de una empresa debe extenderse hacia todos sus abastecedores, contratistas, subcontratistas, concesionarios, asociaciones comerciales y hacia cualquiera que realice algún tipo de trabajo para la empresa.
- Se incorporaron capítulos sobre la lucha contra corrupción e intereses de los consumidores.

b. Características y Desafíos de las Líneas Directrices de la OCDE

Dentro de las características de las Líneas Directrices, encontramos como valioso que integran un amplio abanico de temas.

Por otro lado, al tratarse de recomendaciones efectuadas por todos los gobiernos que integran la OCDE a sus empresas multinacionales, se convierten en una herramienta potencialmente útil a la hora de presionar en pos de la responsabilidad empresarial.

La aplicabilidad de las Directrices es extraterritorial, ya que también se aplican en países no miembros de la OCDE. Por lo tanto, las Directrices pueden ser una opción para países donde el marco legal no funcione correctamente o donde los ONGs no poseen fácil acceso al sistema legal.

El procedimiento de presentación de reclamaciones ofrece un foro con respaldo gubernamental, lo que aumenta el compromiso del gobierno en garantizar la responsabilidad empresarial.

Las Directrices y su procedimiento de quejas pueden ayudar a presionar a las empresas que no actúan de manera social o ambientalmente responsable para que las empresas mejoren su conducta.

Sin perjuicio que la revisión del año 2000 de las Directrices ha revivido el interés en las mismas, no obstante, hay aspectos que se visualizan como grandes desafíos a futuro:

- ▶ Para el caso de los procedimientos de instancias específicas, los mismos sólo ofrecen como consecuencia y no como sanción, el riesgo que las decisiones del Punto Nacional de Contacto (PNC) supongan para la reputación de la empresa.
- ▶ Asimismo, las Directrices de la OCDE poseen mecanismos de puesta en práctica débil.
- ▶ Por otro lado, los gobiernos que han adherido, no tienen la responsabilidad de monitorear si las EMNs implementan las recomendaciones como así tampoco, los PNCs no están obligados a monitorear que la empresa cumpla con lo acordado luego que la queja se resuelva.
- ▶ Por último, existen lagunas en cuanto a como procede la confidencialidad de la información respecto de los casos presentados y como juega esta limitación con el acceso a la información.

III. Puntos Nacionales de Contacto (PNC)

a. Lineamientos básicos de los Puntos Nacionales de Contacto

La única obligación formal para los gobiernos que suscriben las Directrices, –sean países miembros o adherentes– es que deben establecer Puntos Nacionales de Contacto en sus respectivos países³.

Se trata de un medio institucional de seguimiento nacional y de aplicación de las Directrices –en este sentido su puesta en práctica resulta fundamental– y se articula por medio de esta figura.

Los PNCs realizan tres funciones básicas:

1. En primer lugar corresponde referir a la “Promoción e Información” de las Líneas Directrices OCDE por parte de los PNCs. Se requiere que los mismos informen sobre su existencia a la comunidad empresarial, sindicatos y a otras partes interesadas, como asimismo, contestar a las consultas de actores interesados, informando a los eventuales y futuros inversores sobre las mismas.
2. Otra función que corresponde a los PNCs, es la “Mediación” frente a casos de violación de las Directrices, toda vez que se realiza una denuncia ante una conducta de inobservancia de las mismas por parte de las empresas multinacionales, ya sea por denuncia de un sindicato, ONG o parte interesada. Los PNCs se ocupan de las discusiones con las partes implicadas respecto a las cuestiones abordadas por las Directrices de manera que puedan contribuir a la resolución de los problemas; por lo tanto el PNC se constituye en un foro de discusión por parte del órgano gubernamental a cargo.
3. Por último respecto a las funciones que corresponden a los PNC, se hace referencia a la obligación de reunirse anualmente en la sede la OCDE para compartir experiencias y emitir un Informe dirigido al CIME. Posteriormente la OCDE genera informes anuales con resultados favorables o desfavorables de países y empresas.

Por último, es de destacar que cada PNC debe operar de acuerdo a los cuatro criterios básicos de visibilidad, accesibilidad, transparencia y responsabilidad, según lo establece la Guía de Procedimiento de las Directrices.

³ Ver Cuadro Comparativo de Estructuras Institucionales de PNC en pág 387.

b. Punto Nacional de Contacto Argentino (PNCA).

En el año 2000 nuestro país estableció su PNC y participó en junio del año siguiente de la primera reunión de los PNC en la sede de la OCDE en París⁴.

La creación formal del PNCA se instrumenta por medio de la Resolución Ministerial 1567/06 que crea por primera vez en el país la Unidad de Coordinación para temas de la OCDE y le ha otorgado entre sus competencias la de actuar como Punto Nacional de Contacto para la Argentina. Esta estructura se encuentra radicada en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio y Culto.

Si bien el PNCA se ha venido desempeñando como una estructura unid departamental (incluyendo un solo departamento de gobierno) desde el año 2007 se encuentra en proceso de reestructuración a fin de diseñar un Protocolo de Funcionamiento, incorporando la participación de la sociedad civil en su estructura –donde FARN ha sido una de las ONGs invitadas a participar– bajo el establecimiento de un Comité Ejecutivo, donde participarán asimismo, los sindicatos, empresas y el propio PNCA.

Ante ello, FARN –con la colaboración de SOMO– accedió a realizar un relevamiento de experiencias comparadas sobre las estructuras institucionales en otros PNCs, a fin de determinar la mejor forma de participación en el PNCA por parte de la sociedad civil, teniendo como base, la propuesta de participación realizada por el Ex PNCA, el Embajador Della Torre. Posteriormente con tal insumo, se presentó una propuesta de participación de la sociedad civil ante el Punto Focal que se detallará en los sucesivos puntos.

c. Informe Comparado de los Puntos Nacionales de Contacto

A continuación se desarrollarán los resultados alcanzados por la investigación comparada realizada por FARN.

⁴ De esa primera etapa destaca también el hecho de que, aplicando la recomendación del TUAC, se presentó un proyecto legislativo en el Congreso Nacional que vinculaba el PNC al Parlamento, el cual alcanzó media sanción a finales del 2001. Para mayor información ver: "Experiencia Latinoamericana en Directrices OCDE y Puntos Nacionales de Contacto" CSI-ORIT. Colaboración con TUAC. OCDE. Julio 2007.

En una primera instancia se compararán las estructuras institucionales de los PNCs alrededor del mundo, para luego identificar aquellas que presenten esquemas similares al contexto argentino, cómo están conformadas las mismas y cómo opera la participación formal de la participación de la sociedad civil.

Según establece la Guía de Procedimiento para las Líneas Directrices OCDE, se advierte que existe una marcada flexibilidad para que cada país diseñe el esquema institucional de su PNC, sólo requiriéndose, como se ha mencionado anteriormente, el necesario encuadre dentro de los criterios de visibilidad, accesibilidad, transparencia y responsabilidad, destinados a promover el objetivo de equivalencia funcional.

Como primera aproximación, en el siguiente cuadro comparativo se encuentran esquematizadas las diferencias estructurales de los Puntos Nacionales de Contacto.

Es importante destacar que no se discrimina entre Países Miembros y Países Adherentes⁵.

Cuadro Comparativo de Estructuras Institucionales de PNC

<p>20 PNC: Unidepartamentales – Involucra una sola área de gobierno (Alemania, Argentina, Australia, Brasil, República Checa, Alemania, Grecia, Luxemburgo, Irlanda, Israel, Italia, México, Nueva Zelandia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suiza, Turquía y Estados Unidos).</p>
<p>7 PNC: Multidepartamentales - Involucra varias áreas de gobierno (Canadá, Hungría, Japón, Islandia, Corea, Países Bajos, y el Reino Unido).</p>
<p>1 PNC: Bipartito - Participación del gobierno y sector empresario (Trabajo está representado a través del Ministerio de Trabajo, Familia e Igualdad de Oportunidades y se realizan consultas a través de la Unión Sindical en función de la situación debatida). (Rumania).</p>

⁵ Fuente: Reporte Anual de los Puntos Nacionales de Contacto –2007–, disponible en www.oecdwatch.org.

9 PNC: Tripartito - Participación del gobierno, sector empresario y sindical (Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega y Suecia. Varios de estos países contemplan en sus PNC estructuras multidepartamentales).

2 PNC: Cuatripartito - Participación del gobierno, sector empresario, sindical y ONGs (Chile y Finlandia).

En conclusión, de los 39 PNCs actualmente existentes, el 51,28% son Unidepartamentales; el 17,94% Multidepartamentales; un 2,56% Bipartito, el 23,07% Tripartito y por último, sólo el 5,12%, presentan una estructura similar a la argentina, con un diseño institucional Cuatripartito, incluyendo de este modo a los tres sectores representativos, tales como, empresa, sindicatos y ONGs.

En el cuadro de la página siguiente, se da a conocer la conformación de un mapa e identificación de los PNCs que contemplan canales de participación de la sociedad civil.

De lo anterior se concluye que sólo 3 PNCs, contemplarían un canal formal de participación similar al que se plantea en Argentina.

En el caso del PNC austríaco, donde formalmente se ha establecido un Consejo Asesor, la participación de la sociedad civil en este grupo está abierta sin restricción alguna a todas las ONGs que deseen hacerlo. Si bien hay un listado de 20 ONGs "paraguas" invitadas a colaborar, sólo dos ONGs participan activamente, una de ellas es la ONG "Clean Clothes Campaign" (CCC). Por otro lado, como no existe un plazo establecido para la participación, la misma es discrecional por parte de las ONGs.

En este Consejo, se discuten todos los asuntos importantes, incluyendo el contenido del Reporte Anual que debe preparar el PNC. Los casos o quejas son considerados bajo la Guía de Procedimiento de las Líneas Directrices OCDE. El grupo asesor multisectorial comparte e intercambia información y como ONG están autorizados a realizar sugerencias, y sus opiniones no son vinculantes en virtud de tratarse de un comité asesor. Las ONGs que participan son formalmente convocadas a reunirse con el grupo multisectorial asesor cuatro veces al año.

Nº de PNCs	Diseños institucionales en los PNCs con participación de la sociedad civil
39	Total de PNCs (incluye PNC de países miembros y adherentes).
15	<p>PNCs poseen canales formales de participación ya sea como Cuerpos Institucionalizados o bien como Consejos Consultivos-Asesores:</p> <p>Austria (Comité Asesor), Bélgica (Estructura Tripartita), Chile (Estructura Cuatripartita), Dinamarca (Estructura Tripartita), Estonia (Estructura Tripartita), Finlandia (Estructura Cuatripartita-Comité Asesor), Francia (Estructura Tripartita), Israel (Comité Asesor), Italia (Comité Asesor), Letonia (Estructura Tripartita), Lituania (Estructura Tripartita), Luxemburgo (Estructura Tripartita), Noruega (Estructura Tripartita), Rumania (Estructura Bipartita), Suecia (Estructura Tripartita)</p>
	<p>3 PNCs –de los 15 PNCs mencionados anteriormente– adoptan instancias formales de participación para las ONGs ya sea en la propia estructura o bien como consejos asesores: Chile (ONG involucrada en estructura cuatripartita), Finlandia (ONG involucrada en estructura cuatripartita como comité asesor), Austria (ONG integra el consejo asesor conjuntamente con el sector sindicatos y empresarios); el resto de los PNCs, adoptan en sus estructuras o comités asesores, a los sectores sindical y empresario, excluyendo de la participación a las ONGs.</p>
24	<p>PNCs no poseen canales formales de participación para las Organizaciones de la Sociedad Civil en sus propias estructuras o bien sólo contemplan estructuras informales de participación ya sea en oportunidad de un caso específico o en razón de requerir cierto conocimiento específico (reuniones eventuales).</p>

Tal como dio a conocer la ONG CCC el PNC austríaco no estaría interesado en que la participación de las ONGs se concrete de forma directa, esto es dentro de la propia estructura del PNC. Por ello la CCC aconsejaría que la participación futura en Argentina esté dada en la institución

misma del PNC, porque de otro modo y tal como ocurre en el modelo actual austríaco se presenta como gran desafío la participación, ya que la opinión de las ONGs no está asegurada.

Siguiendo en línea con lo anterior, la ONG mencionada afirmó también es importante tener en cuenta que si el PNC se convierte en solo un fuero de expertos, se pierde peso y fuerza política en la decisión final, por ello debe estar equilibrada la participación de la sociedad civil con el rol del PNC como representante del sector gubernamental, que resulta fundamental.

En el caso chileno, lamentablemente no hemos obtenido respuesta e información del titular del Punto Nacional de Contacto de ese país. Sin embargo, la ONG Ecoceanos (miembro de OECDWatch) respondió que estructura del PNC no estaría funcionado con la participación de las ONGs.

En Finlandia en la órbita del PNC existe una comisión consultiva (MONIKA) la ONG Finnwatch representa al sector ONGs. Una de las funciones de esta Comisión esta dada por la promoción de las Directrices y funcionar como foro asesor en varias cuestiones. Todas las opiniones son vinculantes, pero según dejó saber la ONG que participa en esta Comisión, rara vez se pone en marcha un procedimiento de voto.

Los miembros de esta Comisión son nombrados por el gobierno por 3 años. Una de las grandes preocupaciones por parte del sector de la sociedad civil, y en particular de la ONG Finnwatch, es que las opiniones divergentes o disidentes no son reflejadas en las Declaraciones finales de los PNCs, por lo cual la ONG es fácil y peligrosamente asociada a los contenidos de la misma.

Por último, es de destacar que la mencionada ONG, aún no se ha pronunciado respecto de si la participación del sector civil en el PNC de su país ha sido positiva o no.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, dos casos que merecen especial consideración que, sin ser aplicables en el contexto argentino, resultan novedosos los diseños institucionales adoptados y como se instrumenta la participación de la sociedad civil en este contexto.

1) PNC Holandés

El PNC holandés, si bien contempla una participación informal de la sociedad civil, realiza reuniones informales con el sector tres veces al año.

En casi la mitad de los casos presentados en este PNC, las ONGs han participado como "Notificador". La tarea del notificador es informar a los PNC los detalles sobre el pedido de queja y si corresponde participar en el proceso de mediación. En este caso, la opinión de las ONGs es de naturaleza consultiva, no vinculante.

Pero lo interesante surge respecto al diseño institucional imperante en este Punto Nacional de Contacto. El gobierno holandés revisó su PNC en Junio de 2007, transformándolo en un organismo independiente. El Ministro holandés de Comercio Exterior anunció la reforma institucional del PNC y las correspondientes políticas procedimentales.

Ahora, el PNC holandés consiste en un cargo independiente más dos o tres miembros también independientes con poder de voto que poseen experiencia en el sector empresario, sindical y ONGs y cuatro miembros asesores sin poder de voto, que representarán los ministerios de economía, asuntos sociales, cooperación para el desarrollo y medioambiente. Si bien el nuevo PNC holandés se trata un organismo más independiente, se conserva el vínculo gubernamental y las declaraciones del PNC son acompañadas por una posición ministerial.

Las reformas claves se concentraron en el modo en que el PNC trata los reclamos. Su prioridad será definir y publicar el procedimiento que empleará para el tratamiento de los casos. Dicho procedimiento incluirá informar acerca de los criterios de admisibilidad, los diversos pasos a adoptar en el proceso como también plazos indicativos para la culminación del caso. En función del nuevo procedimiento, el PNC desempeñará principalmente el papel de mediador.

Actualmente se está confeccionando este nuevo Protocolo de Funcionamiento y al día de cierre de finalización de este informe, no ha sido concluido aún.

Las ONGs holandesas han recibido estos cambios con agrado aunque advirtiendo que la credibilidad de las reformas depende en gran medida de los miembros votantes, quienes serán nombrados por el Ministro de Comercio Exterior. Estas personas deberán recibir apoyo de todos los

stakeholders y contar con los conocimientos y la experiencia relevantes para la función. Las ONGs holandesas monitorearán de cerca el modo en que el PNC trate los casos.

2) *PNC Británico*

El PNC del Reino Unido no está integrado por un componente y participación de la sociedad civil de manera formal, pero se presenta como novedoso en este país, el establecimiento formal de una Junta Directiva independiente, que supervisa y vigila las operaciones del PNC por fuera de la estructura del mismo.

Este Órgano Directivo, presidido por un funcionario Senior del Departamento de Comercio e Industria (Department of Trade and Industry) se encuentra integrado por cuatro expertos independientes externos: ONGs, empresas, sindicatos y un Comité Parlamentario. Los miembros, deben actuar en forma colegiada. Según fue informado, el sector de las ONGs ha nombrado un abogado especializado en derechos humanos para su representación en el mencionado organismo.

Para los miembros de la Junta Directiva, se prevé un plazo de participación de tres años y puede ser renovado por un nuevo período de 3 años más.

Una de las responsabilidades clave del Órgano Directivo consiste en ayudar al PNC a interpretar el modo en que deben aplicarse las disposiciones de las Directrices, aunque no tiene la facultad de adoptar decisiones sobre las quejas. Así también, el Órgano Directivo puede recibir apelaciones relativas a cuestiones procedimentales.

Las minutas del Órgano Directivo son normalmente publicadas en interés de la transparencia.

Si bien la Junta Directiva es bastante incipiente, según afirman las ONGs locales, ya se pueden observar sus resultados positivos respecto a la supervisión en la toma de decisiones del PNC.

d. Conclusiones del Informe

De la Información recabada surge que no existe un modelo único de estructura o de participación formal de la Sociedad Civil que se aplique a todos los PNCs.

Surge del relevamiento realizado que existen ciertos PNC que contemplan dentro de la estructura misma la participación de la sociedad civil: sector empresario, sindical y ONGs; en otros casos la participación de la sociedad civil no se contempla en la estructura del PNC, sino a través de cuerpos consultores o independientes, y en una tercera instancia, vimos como la participación de las ONGs se plasma en una Junta Directiva que supervisa independientemente al PNC.

Las estructuras que presentan una mayor similitud a la Propuesta de Participación para las ONGs realizada por el PNCA serían los casos de Chile y Finlandia.

Se visualiza como novedoso el caso de Gran Bretaña (UK) donde si bien al día de hoy el PNC no ha definido como será la participación de las ONGs en la propia estructura, existe una Junta Directiva (Steering Board) que vigila al PNC y donde las ONGs se encuentran representadas. Se trata de una propuesta innovadora donde las ONGs participan activamente desde un rol de fiscales y/o auditores del accionar del mismo, independientemente y por lo tanto externo a la estructura del PNC inglés, a diferencia del resto de los modelos comparados, donde las ONGs tienen un rol de participación en la toma de decisiones de los PNC.

La experiencia de los Países Bajos y la independencia que se plantea en este PNC es igualmente interesante, por lo que concluimos que en ambos casos se trata de propuestas superadoras, pero que no aplicarían para la propuesta de invitación realizada por el PNC argentino.

Por otro lado, el PNC italiano muestra –juntamente con otros 11 modelos de la experiencia comparada– la habilitación de un canal formal de participación sólo para Sindicatos y Empresas, pero que excluye expresamente la participación de las ONGs. Paradójicamente, pareciera repetirse el modelo que contempla la OCDE donde sólo son considerados como Cuerpos Asesores oficiales, TUAC (agrupa las organizaciones sindicales nacionales que representan a los trabajadores de los estados miembros de la OCDE) y BIAC (las organizaciones que lo integran son industriales, siendo su misión la de representar a la comunidad empresarial), pero no está prevista la participación de las ONGs en el Consejo Asesor de la Organización, esto produciría un efecto que imitaría y repercutiría tal práctica en el resto de los PNCs del mundo.

Asimismo, de los resultados de la investigación surge que existe una cierta improvisación y falta de Protocolos de Funcionamiento en los PNCs donde deberían estar plasmadas detalladamente las funciones, deberes y derechos para que las ONGs participen de un modo pautado, con una precisa atribución de funciones y facultades.

Sorprende la casi total ausencia de plazos y/o medidas para asegurar la alternancia en las estructuras de los PNCs que ofrecen canales formales de participación al sector ONG.

Esta ausencia obedecería a la falta de iniciativa por parte de las ONGs de participar, ya sea por desinterés, por falta de un conocimiento cabal de la temática, por los riesgos que la participación implica y por la confusión acerca de las diversas formas de participación, las cuales en su mayoría no resultan claras.

Es interesante lo que se plantea en el PNC de Alemania y de Suecia, donde se han reportado una estrecha relación con el instrumento Pacto Global (PG) de Naciones Unidas. El PNC alemán fue contactado para prever en la mediación por posibles casos de no observancia a los principios del PG. Asimismo en Portugal se han creado diversas sinergias entre las Directrices y otros instrumentos globales de responsabilidad social empresaria. Por ello, sería interesante plantear estos temas al PNCA una vez que el mismo se encuentre funcionado bajo la nueva y renovada estructura.

e. Desafíos en el Punto Nacional de Contacto Argentino

En el contexto argentino en base a la propuesta de participación de la sociedad civil realizada por el PNCA, y teniendo en consideración los resultados obtenidos de la investigación detallada anteriormente, como asimismo, el documento "NCP Model" publicado por OECDWatch, FARN ha realizado una propuesta al PNCA de participación de las organizaciones de la sociedad civil, y que ha contando con el consenso de las ONGs locales miembros de OCDEWatch.

En esta propuesta realizada se hace especial incapié en los principales desafíos que el PNCA deberá tener en cuenta, a fin de instrumentar un canal donde las organizaciones de la sociedad civil puedan participar en una instancia duradera e institucionalmente sólida, a saber:

- ▶ Como uno de los desafíos prioritarios se observa que resulta fundamental asegurar una amplia participación a todo el sector ONGs cuyos intereses sean afines a las Líneas Directrices OCDE, siendo preciso que no se limite la participación al grupo de ONGs miembros de OCDEWatch en la argentina.
- ▶ Se requiere establecer un mecanismo para legitimizar la representatividad del sector en el PNCA.
- ▶ Asegurar la alternancia de las instituciones, estableciendo plazos que aseguren una democrática participación de todo el sector.
- ▶ Se observa como necesario que se encuentren taxativamente establecidas las funciones de los miembros del Comité Ejecutivo, la naturaleza de las mismas (si son consultivas o ejecutivas) como así también que se detallen reglas claras de consenso o un mecanismo claro de voto y/o quórum.
- ▶ Es de especial interés y preocupación el establecimiento de un mecanismo a fin de dejar a salvo las opiniones en disidencia y un esquema publicitario de las mismas. Asimismo, asegurar la transparencia en todo el proceso de las instancias específicas.
- ▶ Es necesario el establecimiento de reglas claras respecto a la confidencialidad⁶ y como se vincula con el Acceso a la Información; y en particular, la transparencia en los resultados de los procesos.

A fin de concluir, es necesario subrayar que en el marco de las Líneas Directrices OCDE, el fortalecimiento de las estructuras de los Puntos Nacionales de Contacto promoviendo esquemas de organización intergubernamentales e instancias institucionalizadas de participación de otros sectores de la sociedad, implica un significativo avance

⁶ La Guía Procesal de las Directrices afirma que habrá 'confidencialidad' mientras sigan en trámite los procedimientos sobre una queja. 'Se mantendrá en secreto la información y opiniones proporcionadas durante los procedimientos por otra parte, a menos que ésta manifieste su consentimiento para que sea divulgada'. En otras palabras significa que no es posible revelar información confidencial o sensitiva de la empresa o del PNC durante las reuniones y consultas, que son parte del procedimiento de queja. También significa que se puede solicitar al PNC que no revele información a la empresa contra la que se ha planteado el caso, ya sea sobre la persona misma demandante o información que se le proporcionara. Tanto el demandante como la empresa están protegidos por la regla de confidencialidad.

para la comunidad de ONGs, que como expresiones de la sociedad civil, encuentran necesario un espacio para la participación e involucramiento en la órbita del PNC, enriqueciendo la labor del mismo.

Bibliografía

“Experiencia Latinoamericana en Directrices OCDE y Puntos Nacionales de Contacto” CSI-ORIT. Colaboración con TUAC. OCDE. Julio 2007.

“Líneas Directrices OCDE para Empresas Multinacionales”. Información básica. FARN-SES. Año 2004.

“Una herramienta de la RSE: Líneas directrices de la OCDE”. FARN-SES. Año 2006.

Informe Anual de Puntos Nacionales de Contacto del año 2007. www.oecd.org

www.oecd.org

www.oecdwatch.org

http://actualidad.terra.es/nacional/articulo/egipto_OCDE_pais_arabe_firmar_1692203.htm



La participación ciudadana en el monitoreo de los proyectos de infraestructura en América del Sur

Por Gabriela Vinocur

Coordinadora de Participación Ciudadana de FARN

Resumen ejecutivo

La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los procesos de desarrollo regionales, se constituye en una herramienta clave y estratégica de incidencia tanto sobre los decisores políticos como así también en la implementación de las políticas de los organismos de financiamiento.

Resulta ser una práctica ineludible el trabajo conjunto con las organizaciones y las poblaciones susceptibles de ser afectadas durante las etapas de preparación y ejecución de los proyectos, en el análisis de estrategias y prácticas crediticias.

Conceptos como integración física regional, apertura de nuevos mercados, incremento del valor agregado de la producción, modelo agro-exportador a gran escala, desarrollo de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, se traducen en procesos que suelen estar asociados a la idea de desarrollo.

Los grandes proyectos de infraestructura promovidos por los gobiernos de Sudamérica, conllevan altos riesgos para sus recursos naturales, por

cuanto pueden afectar áreas de alta concentración de biodiversidad, con la consecuente extinción de especies, deforestación, agotamiento de las cuencas hídricas, inundaciones, entre otras catástrofes. Asimismo podrían generar impactos de importancia en la salud y en la cultura de las comunidades y en la capacidad de los ecosistemas para prestar servicios ambientales esenciales.

El presente trabajo tiene como principal objetivo acentuar la relevancia del compromiso ciudadano en la utilización de todas y cada una de las herramientas de participación previstas en la legislación de nuestros países, en el entendimiento de que más allá de los derechos que las mismas nos confieren, tenemos un mandato natural a participar en el debate sobre los asuntos públicos y solamente un ejercicio continuo de dicho mandato contribuirá al fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil.

El acceso a la información pública completa y actualizada originado en la necesidad de evaluar los impactos ambientales y sociales de los proyectos de integración, requieren de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana.

I. Introducción

Integración física regional, apertura de nuevos mercados, incremento del valor agregado de la producción, modelo agro-exportador a gran escala, desarrollo de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, son procesos que suelen estar asociados a la idea de desarrollo.

Paralelamente, adquieren protagonismo conceptos tales como inseguridad alimentaria, pérdida de biodiversidad, destrucción de ecosistemas naturales, uso irracional de agroquímicos, inequidad social en la distribución de los beneficios que nos proveen los recursos naturales, deforestación, inundaciones.

Ante esta realidad, y en la compleja tarea de tratar de interpretar estos efectos distorsivos, como sociedad civil contamos al menos con dos posibilidades: una de ellas, la más simplista, es reducir el conflicto a una contienda entre héroes y villanos, y que de acuerdo a cada contexto histórico, político, social y económico, resultarán beneficiados unos u otros.

La otra opción es profundizar el compromiso ciudadano haciendo uso de todas y cada una de las herramientas de participación previstas en las Cartas Magnas y legislación de nuestros países, en el entendimiento de que más allá de los derechos que las mismas nos confieren, tenemos un mandato natural a participar en el debate sobre los asuntos públicos y solamente un ejercicio continuo de dicho mandato contribuirá al fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil.

II. Integración regional, globalización y participación pública

En el escenario de globalización reinante en los comienzos de este milenio, el desarrollo de las infraestructuras regionales adquirió relevancia fundamental en los países de América del Sur.

Conceptos como competitividad y sostenibilidad fueron protagonistas en el camino hacia la búsqueda de un desarrollo basado en procesos productivos eficientes, con la utilización de tecnologías limpias que redujeran cada vez en mayor medida la explotación indiscriminada de recursos naturales.

Previamente a esta etapa, tanto en América Latina como en otras regiones, grandes instituciones financieras internacionales (IFIs) como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, abarcaron el financiamiento de importantes proyectos de infraestructura con impactos ambientales y sociales de consideración, ligados a las estructuras políticas imperantes vinculadas a particulares estrategias nacionales de desarrollo.

Pero dos procesos dieron lugar al surgimiento y fortalecimiento de organismos financieros a escala regional (IFRs). Por un lado las fuertes críticas sobre el accionar de esas IFIs, la debilidad de sus programas, fueron desgastando la credibilidad y legitimidad de las mismas. Asimismo, los cambios políticos en esta parte del continente, con la sucesiva aparición de gobiernos de corte progresista, hicieron que se acentuara esta tendencia y que comenzaran a buscarse alternativas de financiamiento propias¹.

¹ "Una Introducción a las IFRs: Instituciones financieras regionales en América Latina." GUDYNAS, Eduardo, www.ircamericas.org, 15/07/08

En ese contexto surgieron distintos proyectos de integración y articulación física regional, en materia de Transportes, Telecomunicaciones, Energía y Obras Públicas, que contaron con la participación activa de organismos como la Corporación Andina de Fomento (CAF); el Fondo de la Cuenca del Plata (FONPLATA); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Banco Centroamérica de Integración Económica (BCIE); el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX); el Caribbean Development Bank (CDB), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), y los bancos nacionales como el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) de Brasil, y el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES) de Venezuela.

Actualmente se encuentra en proceso de formación el Banco del Sur, habiéndose firmado un acta de acuerdo para su creación, en el encuentro presidencial realizado en Buenos Aires, en Diciembre de 2007, que será parte de este conjunto cuando inicie sus operaciones².

Esta intervención de las IFRs se vio reflejada no solamente en la ejecución de proyectos de inversión, sino también por una intensa tarea de cooperación técnica por parte de esos organismos³.

La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los procesos de desarrollo regionales, se constituye en una herramienta clave y estratégica de incidencia tanto sobre los decisores políticos como así también en la implementación de las políticas de los organismos de financiamiento. El trabajo conjunto con las organizaciones y las poblaciones pasibles de ser afectadas durante las etapas de preparación y ejecución de los proyectos, en el análisis de estrategias y prácticas crediticias, resulta ser una práctica ineludible.

El acceso a la información pública completa y actualizada originado en la necesidad de evaluar los impactos ambientales y sociales de los proyectos de integración, requieren de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana.

² Op. Cit. En Ref, 1.

³ Versión del Plan de Acción acordado durante la Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía en Montevideo, Diciembre de 2000, <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Plan%20de%20Acción%20Montevideo%20final.pdf>

La coordinación de estrategias y programas de gestión regionales debe necesariamente propiciar políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores involucrados en la problemáticas socio-ambientales.

Los grandes proyectos de infraestructura promovidos por los gobiernos de la región, conllevan altos riesgos para sus recursos naturales, por cuanto pueden afectar áreas de alta concentración de biodiversidad, con la consecuente extinción de especies, deforestación, agotamiento de las cuencas hídricas, inundaciones, entre otras catástrofes. Asimismo podrían generar impactos de importancia en la salud y en la cultura de las comunidades y en la capacidad de los ecosistemas para prestar servicios ambientales esenciales.

En este sentido, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, debe ser entendida como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, en sus procesos de toma de decisiones, y en el control de las políticas públicas, haciendo una clara alusión al Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro que dispone:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes⁴.”

⁴ <http://www.farn.org.ar/participacion/index.html>

III. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)

a. Descripción del proyecto

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), surgió como uno de los planes más ambiciosos de inversión en la infraestructura de Sudamérica. Cobró vida en el marco de la Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada en agosto del año 2000 en Brasilia, con el objetivo de impulsar y estimular la modernización de la infraestructura de los países de Sudamérica bajo una visión regional, a través de un proceso de integración política, social y económica, que incluyera un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable.

Fue el producto de la acumulación y coordinación de una gran diversidad de proyectos ya existentes a los que se los incluyó en un marco de visión regional.

La Iniciativa se constituyó en un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en los doce países sudamericanos⁵.

Podemos citar como la fuente de IIRSA las Declaraciones y Planes de Acción adoptados en Cumbres de Presidentes de las Américas, de las cuales se han celebrado las siguientes: Miami 1994, Cumbre de Desarrollo Sostenible de Bolivia 1997, Santiago de Chile 1998, Québec 2001, Monterrey 2004 y Mar del Plata 2005. Estas cumbres tenían como uno de sus objetivos el impulso del ALCA, cuyo proceso se detuvo aparentemente pero cuyas finalidades se están logrando a través de los Tratados de Libre Comercio. Las cuestiones acerca de la infraestructura física se consideran vitales para todo el proceso integrador, como se observa en el interés otorgado al Plan Puebla-Panamá –PPP– y a la Iniciativa de Infraestructura Regional –IIRSA–⁶.

⁵ Para la elaboración de este punto se ha tomado como principal fuente de información el sitio web oficial de IIRSA: <http://www.iirsa.org>

⁶ La IIRSA: ¿Un lenguaje común?, Flórez, Margarita, 21/03/2007, <http://www.ecoport.net/content/view/full/67677>

Se dio como un proceso paralelo alrededor de la negociaciones de integración comercial en América Latina, como el ALCA –Área de Libre Comercio de las Américas– hasta la CSN –Comunidad Suramericana de Naciones–, con el objetivo de lograr el tan ansiado desarrollo, dotando a la región de infraestructura vial, portuaria, energética y de conexión de grandes ríos.

En el año 2000, y a partir de estos antecedentes, los Programas Estratégicos de Integración formulados a partir de las cumbres, se consolidaron en este plan regional que reunió las conclusiones previas del BID y la CAF.

La integración propuesta se basa en la idea de que el desarrollo en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones ayudará a superar los obstáculos geográficos, fortalecer los mercados y promover nuevas oportunidades económicas en la región.

Contempla mecanismos de coordinación e intercambio de información entre los gobiernos y las tres instituciones financieras multilaterales de la región: el BID, la CAF, y el FONPLATA.

Su estructura organizativa es la siguiente:

Comité de Dirección Ejecutiva: está compuesto por autoridades gubernamentales de alto nivel, de cada uno de los países, que participan en el marco regulatorio, la orientación de políticas y la formulación de propuestas.

Comité de Coordinación Técnica (CCT): está integrado por representantes de los tres organismos financieros, y cumple con la función de brindar apoyo técnico y financiero a los países, actuando como facilitador del proceso, coordinando las actividades conjuntas, y contribuyendo a promover la inversión privada. También tiene a su cargo las tareas de difusión y la implementación de acciones de participación de la sociedad civil.

Grupos Técnicos Ejecutivos: están compuestos por funcionarios públicos y expertos designados por los gobiernos sudamericanos, y existen en cada eje de integración y en todos los procesos sectoriales.

Asimismo, cada uno de los doce países que componen la Iniciativa, designa un Coordinador Nacional, cuya figura surge a partir de la necesidad de articular los distintos sectores involucrados en el ámbito de los gobiernos sudamericanos (energía, telecomunicaciones, transporte, economía, relaciones exteriores y planificación)

El proyecto contempla principios orientadores que guían las acciones de los gobiernos y las instituciones financieras del CCT, y que relacionan los objetivos de la Iniciativa con otros de la región:

- ▶ Regionalismo abierto
- ▶ Ejes de Integración y Desarrollo (EID)
- ▶ Sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional
- ▶ Aumento del Valor Agregado de la Producción
- ▶ Tecnologías de la Información
- ▶ Convergencia Normativa
- ▶ Coordinación Público-Privada

Sobre la base de estos Principios, los Ministros de Transporte, Energía y Comunicaciones de los 12 países miembros, elaboraron un Plan de Acción para la Iniciativa, en el que primó el enfoque de Ejes de Integración y Desarrollo, complementado por el desarrollo de acciones en materia de Procesos Sectoriales de Integración a fin de mejorar la competitividad y promover el crecimiento sustentable de la región.

Los Ejes de Integración y Desarrollo son diez (10), y representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible amplio de la región, cuyo espacio está organizado en torno a franjas multinacionales que concentran poblaciones, producción de flujos actuales y potenciales de concentración económica, y que han de converger gradualmente hacia un estándar común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones.

Suele hablarse de “ejes consolidados” en el caso de que concentren flujos de comercio activos y con relevancia económica, y de “ejes emergentes”, esperándose que la dinámica planteada facilite el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente relativamente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de infraestructura.

En materia de proyectos, las prioridades de la Iniciativa son el mejoramiento de la infraestructura en áreas de alto tráfico, la planificación y construcción de infraestructura en áreas de alto potencial de desarrollo, la identificación de cuellos de botella y eslabones de conexión inexistentes, y la preservación del ambiente y los recursos sociales⁷. Estos ejes son:

1. Eje Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)
2. Eje Andino del Sur (Chile, Argentina)
3. Eje del Amazonas (Colombia, Ecuador, Perú Brasil)
4. Eje de Capricornio (Chile, Argentina, Paraguay, Brasil)
5. Eje del Escudo Guayanés (Venezuela, Brasil, Guyana, Surinam)
6. Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Paraguay, Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia)
7. Eje Interoceánico Central (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú)
8. Eje MERCOSUR-Chile (Chile, Argentina, Uruguay, Brasil)
9. Eje Perú-Brasil-Bolivia
10. Eje del Sur (Argentina, Chile)

El segundo pilar de IIRSA son los **Procesos de integración sectorial**, diseñados para que exista armonización y confluencia entre los marcos regulatorios de los doce países que participan en IIRSA, removiendo barreras operativas y legales que obstaculicen los procesos de integración.

Los 7 procesos sectoriales son los siguientes:

- ▶ Sistemas operativos de transporte marítimo
- ▶ Sistemas operativos de transporte aéreo
- ▶ Sistemas operativos de transporte multimodal
- ▶ Facilitación de pasos de frontera
- ▶ Tecnología de la información y las comunicaciones
- ▶ Marcos normativos de mercados energéticos regionales
- ▶ Instrumentos financieros

⁷ <http://www.caf.com>

b. Cartera de Proyectos

En el marco de IIRSA, y en ocasión de la Décima Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva celebrada en la Ciudad de Cartagena de Indias los días 4 y 5 de Diciembre de 2008, los gobiernos conformaron una cartera consensuada de 514 proyectos de infraestructura de transporte (vial, ferroviario, marítimo y aéreo), energía (generación, transmisión y distribución), y comunicaciones, que se encuentran agrupados en 47 grupos de proyectos, con una inversión de U\$S 69.000 millones a esa fecha. Aproximadamente un 70% de dicha cartera presenta avances concretos, de los cuales 10% de los proyectos se encuentran concluidos (U\$S 7.506 millones), 38% están en ejecución (U\$S 30.728 millones) y un 20% se encuentran en etapa de preparación (US\$ 17.383 millones). Asimismo, los gobiernos seleccionaron un conjunto acotado de proyectos, a los que se está dando una atención especial para su financiamiento y ejecución en el corto plazo. La "Agenda" está constituida por 31 proyectos con una inversión estimada de U\$S 10.190 millones⁸, de los cuales 10 se encuentran en preparación, 19 en fase de ejecución y 2 concluidos.

La infraestructura regional se diseña entonces en función de las necesidades sociales y los negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados internacionales.

c. Proyectos de IIRSA con mayor incidencia en Argentina

En Argentina existen más de sesenta proyectos en diferentes etapas de ejecución, siendo que la mayoría de ellos corresponden a los sectores energéticos y de transporte multimodal, por un total aproximado de 6.600 millones de dólares.

Algunos de los proyectos que involucran a Argentina más controvertidos por la sociedad civil por su potencialidad de causar mayores impactos sociales y ambientales son: la construcción de la Planta Hidroeléctrica Corpus Christi (Argentina-Paraguay); la construcción de la Planta Hidroeléctrica Garabí (Argentina-Brasil), el gasoducto del Noreste Argentino (GNEA) y los comprendidos en el Eje Hidrovía Paraná-Paraguay.

⁸ http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cde10_acta.pdf

*Corpus Christi*⁹

La represa hidroeléctrica de Corpus Christi, ha sido proyectada sobre el curso superior del Río Paraná, cercana a las localidades de Corpus en la Provincia de Misiones (Argentina) y Puerto Bella Vista (Paraguay), a sólo unos 50 kilómetros al noreste de las ciudades de Posadas y Encarnación. Tendría una capacidad instalada de 2.900 megawatts.

La historia del proyecto se remonta al año 1971, cuando Paraguay y Argentina suscribieron un convenio por el cual se creó la Comisión Mixta argentino-paraguaya del Río Paraná (COMIP). Este acuerdo fue aprobado por la Ley N° 19.307 del 11 de octubre de 1971.

Desde la creación de la COMIP, el proyecto ha sido objeto de una serie de estudios de prefactibilidad, factibilidad y de proyecto ejecutivo. Entre 1975 y 1983 se realizó un Estudio de Aprovechamiento del Río Paraná entre la desembocadura del Río Iguazú y la Sección Encarnación-Posadas, con particular atención a la zona de Corpus, y a partir del mismo se consideró la posibilidad de emplazamientos alternativos, sugiriendo Itacúa como más conveniente desde el punto de vista técnico-económico. Este emplazamiento fue aprobado en 1980. En 1983 finalizaron los estudios de factibilidad técnico-económica y financiera.

Las dificultades económicas de ambos países comenzaron a acentuarse por aquellas épocas, lo que obligó a demorar la construcción del proyecto hasta los inicios de la década del '90.

El repunte de las economías regionales y la integración comercial propuesta por el MERCOSUR, lo hacían viable a efectos de atender la demanda de energía eléctrica de Argentina y especialmente su exportación a Brasil.

En 1996, en la Provincia de Misiones se realizó un plebiscito vinculante cuyo resultado fue un NO a la realización de la obra, gracias al voto del 88% de la población. La resistencia de la población se fundó en los necesarios impactos socio-ambientales negativos que el mismo generaría, desde la pérdida del territorio con su afectación al ecosistema, hasta la pérdida de riqueza biológica y cultural.

⁹ El proyecto hidroeléctrico Corpus Christi , MONTÓRFANO, Raúl Suárez . Para mayor información sobre las características del proyecto, consultar <http://www.mbigua.org.ar/uploads/Elproyecto-CorpusChristi.pdf>

ONGs ambientalistas y otras organizaciones de la sociedad civil, promovieron una decidida campaña de esclarecimiento a la población. Esa fue la misma estrategia propuesta por la Iglesia y los partidos políticos.

En el año 2000, ambos gobiernos suscribieron un Memorando de Entendimiento manifestando la voluntad conjunta de concretar Corpus mediante una concesión a inversores privados.

En esa misma oportunidad se encomendó a la COMIP realizar los estudios preparatorios necesarios, para lo que no se tuvo en cuenta el plebiscito vinculante.

El proyecto hidroeléctrico fue concebido con la siguiente finalidad:

- ▶ Generación de energía eléctrica
- ▶ Mejoramiento de la navegabilidad
- ▶ Desarrollo de la pesca comercial y deportiva
- ▶ Fomento del turismo nacional e internacional, en trabajo coordinado con los aprovechamientos binacionales ya existentes de Yaciretá (Argentina-Paraguay) e Itaipú (Brasil-Paraguay).

En el marco de IIRSA el proyecto hidroeléctrico Corpus Christi forma parte de las obras incluidas en el Grupo 5 Energético del llamado Eje MERCOSUR-Chile.

Según información de IIRSA, el costo total estimado será de U\$S 2.100.000.000.

A fines del año 2007, la Presidenta de la República Argentina Cristina Fernández de Kirchner, visitó oficialmente a sus pares de Brasil y Paraguay. El tema energético tuvo una presencia importante en las reuniones mantenidas, manifestando los mandatarios su deseo de impulsar el proyecto.

Actualmente, ante el impulso dado por el Gobierno Nacional a la construcción de la Hidroeléctrica Garabí, las autoridades provinciales estiman que este hecho hace a un lado las posibilidades de avanzar con Corpus Christi¹⁰.

¹⁰ www.urgente24.com, el 10/09/08

Complejo Hidroeléctrico Garabí

El futuro complejo hidroeléctrico se ubicaría sobre el Río Uruguay, en el triple límite entre Misiones, Corrientes (Argentina), y Rio Grande Do Sul en Brasil, frente a las costas de Corrientes, a pocos kilómetros del límite con Misiones.

Su historia se remonta al año 1972, momento en que se firmó el primer convenio para estudiar el aprovechamiento del tramo de río compartido de 753 kilómetros de longitud, desde la desembocadura del Pepirí Guazú hasta el Quareim. Dichos acuerdos fueron suscriptos oportunamente por Agua y Energía Eléctrica (AyE) Sociedad del Estado, de Argentina y Centrais Eléctricas Brasileiras S.A. (ELETROBRAS) de Brasil.

Luego de la presentación de esos estudios, se decidió llevar adelante la fase de factibilidad económica y técnica, que fue presentada en 1977.

El primer estudio de factibilidad indicaba que el complejo tendría una potencia instalada de 2.900 megavatios, con un embalse que inundaría 81.000 hectáreas en ambas márgenes.

Estas especificaciones generaron oportunamente un fuerte rechazo al proyecto por parte de los pueblos aledaños, en función de las graves consecuencias sociales y ambientales que podría generar.

En el año 2003, se presentó un nuevo proyecto denominado Garabí XXI, con una potencia proyectada en 2.800 megavatios, pero con una reducción importante de los terrenos a anegarse, que se estiman en 32.000 hectáreas.

En el mes de febrero de 2008, los presidentes de Argentina y Brasil suscribieron un compromiso que consistió en acelerar los estudios de factibilidad de la zona, para que en 2010 se lance la licitación para la construcción de la represa hidroeléctrica binacional que se establecerá en el noreste la provincia de Corrientes, previa realización de los estudios de viabilidad e impacto ambiental.

Las tareas preliminares estarán a cargo de Electrobras y de Ebisa (Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A.).

En el marco de IIRSA el proyecto hidroeléctrico Garabí forma parte de las obras incluidas en el Grupo 5 Energético del llamado Eje MERCOSUR-Chile.

En ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública, en el mes de Abril de 2008, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), en el marco de un conjunto de acciones llevadas a cabo con M'Biguá¹¹, solicitó a la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales de la Nación información sobre los Estudios de Impacto Ambiental del Complejo Hidroeléctrico Garabí.

En el mes de agosto de 2008, ese organismo cursó respuesta mediante la Dirección Nacional de Prospectiva, de la Secretaría de Energía de la Nación, área que tiene a su cargo la intervención en la Evaluación de Impacto Ambiental de las obras hidroeléctricas.

Por la misma se informó que por tratarse de un proyecto binacional, los estudios deben ser acordados y consensuados entre ambos países. Dijo asimismo que en el marco de la Comisión Mixta Permanente Brasil Argentina en materia energética, se acordó un plazo 30 meses para la ejecución de los estudios, plazo al que hay que agregarle el tiempo necesario para completar la redacción de los Términos de Referencia y el llamado a licitación para la ejecución de los citados estudios.

Por todo lo expuesto, a esa fecha se encontraba pendiente la realización de un estudio de inventario de los aprovechamientos hidroeléctricos del tramo del Río Uruguay, y los estudios de factibilidad de los aprovechamientos que se seleccionen, por lo que no se encontraban disponibles los Estudios de Impacto Ambiental, dado que es imposible su elaboración antes de cumplir los pasos mencionados.

El pasado mes de noviembre, tres empresas presentaron sus ofertas para la realización de los estudios de inventario mencionados. Los estudios de la segunda etapa de viabilidad se licitarían durante 2009.

El plazo de entrega del estudio fue fijado en 180 días y el tope de cotización para efectuar esos trabajos es de U\$S 5 millones.

Si los estudios confirman la viabilidad de la obra, el Presidente brasileño ha dicho públicamente que quiere firmar el contrato de ejecución antes de terminar su mandato en 2010¹².

¹¹ M'Biguá, Ciudadanía y Justicia Ambiental es una organización no gubernamental sin fines de lucro, nacida en febrero de 2006, cuyo objetivo fundamental es la generación de iniciativas de sociedades sustentables en el ámbito local o regional, de conformidad a lo estipulado en la Constitución Nacional.

¹² Fuente TELAM 27/11/2008.

Una de las grandes preocupaciones de los movimientos sociales que cuestionan la reanudación de Garabí es el impacto provocado por la llegada de centenares de nuevos trabajadores a la región, además de la pérdida de tierras cultivables, bosques y biodiversidad debido la formación de este lago artificial.

Gasoducto Del Noreste Argentino (GNEA)

Es uno de los proyectos que integran la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 de IIRSA, se encuentra en etapa de ejecución y tiene prevista una inversión total de US\$ 1.000 millones. Los países que forman parte del proyecto son Argentina y Bolivia Integra también el Grupo 5 - energético - de la Iniciativa.

Tiene por objetivo asegurar el abastecimiento de gas natural a la región norte y central de Argentina, es decir la comprendida por las provincias de Salta, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe.

Se encuentra realizada la prefactibilidad técnico-económica y el proyecto de ingeniería. Por medio del Decreto 267/2007 se le otorga a la Empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) la concesión de transporte de gas por el término de 35 años para construir, mantener, operar y prestar el servicio de transporte de gas.

Se realizó la Licitación Pública Internacional con anteproyecto a nivel de ingeniería básica para la compra de cañerías por 1500 kilómetros.

Hidrovía Paraná-Paraguay

La Hidrovía Paraná-Paraguay es un sistema hídrico que comienza en el extremo norte en el Puerto de Cáceres (Brasil), sobre el río Paraguay y está conformado por el Río Paraguay, Paraná y de la Plata con una extensión de 3.442 kilómetros desde su comienzo en el mencionado puerto de Brasil hasta el puerto de Nueva Palmira (Uruguay). Puede decirse que se trata entonces de la mayor arteria de comunicación fluvial y de transporte para los países que la comparten: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Es un sistema que ha sido navegado históricamente desde el siglo XVI. Los colonizadores encontraron allí el espacio para establecerse y fundar las grandes ciudades asentadas en sus márgenes.

Respecto del trazado original, hubo una rectificación de la extensión Norte-Sur (antes desde Puerto Cáceres, ahora desde Puerto Descalvado), en respuesta a la premisa de no intervención sobre el Pantanal Matogrossense.

El proyecto data de fines de los años '80, en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata, suscripto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Los primeros estudios fueron financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por el Fonplata. Actualmente es la Corporación Andina de Fomento (CAF) la que ha tomado protagonismo y ha financiado los últimos estudios. Los primeros fueron ampliamente criticados por considerarse que no eran suficientes como para tomar una decisión y tener certeza acerca de que los impactos ambientales no serían de consideración. Esto dio lugar a la realización de un estudio complementario en julio de 2005, que fue aprobado por el Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH), pero este instrumento no reemplaza un Estudio de Impacto Ambiental.

Es un proyecto que abarca 3.400 kilómetros de río, por lo cual es fundamental contar con un estudio conjunto de todas las obras propuestas, analizando los impactos en forma integral, y considerar aquellos acumulativos e indirectos¹³.

Especialistas en el tema, sostienen que el proyecto consiste en convertir 3.400 kilómetros de río en navegables las 24 horas, los 365 días del año, para "convoy" de 20 barcazas o más y de 16 barcazas.

El objetivo principal es abaratar los costos de transporte y hacer más rápidos los recorridos.

En cuanto a los flujos comerciales, los análisis realizados indican que la soja y sus derivados son los productos más importantes en volúmenes a transportar por la Hidrovía, seguidos por el hierro y los combustibles. El

¹³ Gran parte de la información correspondiente a este punto, corresponde a una entrevista realizada a la Ing. Elba Stanchich, de Taller Ecologista de Rosario, "La Hidrovía Paraguay-Paraná, IIRSA, Soja y el Modelo de Extracción de Recursos., 07/07/2006" www.proteger.org.ar

tráfico de bajada es mucho mayor que el de subida, a razón de cuatro veces más. El tráfico de mayor importancia de subida es el de combustibles (80% del total)¹⁴.

Hay tramos de ambos ríos que son sumamente sensibles, por ejemplo en la zona del Pantanal en el Río Paraguay, algunos expertos estiman que para que el ecosistema pueda soportar la navegación, tendría que pasar tan sólo un tren de barcazas por semana, pero con la carga proyectada podrían estar pasando 8 o más trenes por día. Este punto no está profundizado en los estudios efectuados.

También se teme por los grandes impactos que podrían producirse sobre la pesca, la calidad del agua y los sedimentos.

Por otra parte, es de público conocimiento la preocupación que existe en las diversas ciudades ribereñas con respecto al desmoronamiento de sus barrancas e islas aledañas, así como también los daños que pueden producirse por la extracción de rocas en el lecho del Río Paraguay.

Las voces actuales a favor de los reclamos por acelerar el desarrollo de la hidrovía entienden que los principales beneficios del mejoramiento de las condiciones de navegabilidad en los ríos Paraguay y Paraná se refieren a la reducción de los costes de transporte y en la minimización de riesgos en la vía navegable. Por otro parte, desde el punto de vista físico, la hidrovía constituye un verdadero eje de integración e intercambio de los países de la región.

Las voces que se oponen a los avances se basan en que la infraestructura que se prioriza a través de estos proyectos, favorece las exportaciones y beneficia a las grandes empresas, perjudicando el ambiente y las comunidades que habitan en esas regiones.

Las organizaciones de la sociedad civil habían logrado detener algunos proyectos cuando se comenzaron a gestar y dar los primeros pasos para su construcción, pero con el lanzamiento formal de la IIRSA, la amenaza de nuevos estudios se ha hecho presente nuevamente.

Esta obra ha sido resistida por la Coalición Ríos Vivos, que agrupa a cientos de organizaciones de diversos movimientos sociales, sectores

¹⁴ Fuente: Secretaría de Transporte de la Nación Argentina: http://www.sspvyn.gov.ar/hvia_info.html

académicos, comunidades tradicionales y pueblos indígenas de América Latina, y tuvo su origen en 1994.

Entre los reclamos actuales se señala que no han sido tomadas en cuenta las propuestas hechas por estudios alternativos y piden que no se avance en los estudios para IIRSA antes de una evaluación socio-económica-ambiental estratégica con amplia participación social.

En el mes de abril de 2008, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) presentó un pedido de Acceso a la Información Pública, por ante el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en relación con la iniciativa Hidrovía Paraguay-Paraná, y el tramo concesionado de la vía troncal fluvial entre el tramo exterior de acceso al Puerto de Santa Fe y el Océano Atlántico.

La respuesta brindada por ese organismo, puede sintetizarse en que la solicitud de estudios hidráulicos y de impacto ambiental de la Hidrovía, así como la convocatoria a audiencia pública, debe ser encausada en la jurisdicción de competencia correspondiente a cada tramo del río. Se aclaró también que la competencia a nivel nacional asociada a este tema, se relaciona exclusivamente con recursos hídricos transfronterizos internacionales.

Más recientemente, durante los últimos días de febrero del corriente año, la Fundación M´Bigua, con el apoyo de FARN, presentó dos pedidos de informes, uno a la Secretaría de Ambiente de la Nación y otro a la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, para conocer cuál ha sido la intervención de dichas áreas en la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental que posibilitarían la ampliación y prórroga del contrato de concesión a favor de Hidrovía S.A, en el marco del entendimiento alcanzado entre esta empresa y la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN). Todo ello en el proceso de renegociación contractual, cuyas bases y términos resultan contenidos en la Carta de Entendimiento suscripta el 19 de junio de 2007. (www.uniren.gov.ar).

La principal motivación que origina estas solicitudes, está dada por la preocupación que genera a las organizaciones de la sociedad civil, la fuerte reactivación que asume el tema de la Hidrovía Paraná-Paraguay teniendo en cuenta que el gobierno nacional avanza en un nuevo contrato con Hidrovía S.A. para prorrogar hasta el año 2021 la concesión del dragado

y balizamiento del Río Paraná aguas arriba de Santa Fe hasta Asunción y la profundización aguas abajo hasta el Río de La Plata. El contrato prevé una serie de obras que contemplan la profundización de 25 a 28 pies el calado desde Santa Fe hasta Puerto San Martín, y de 34 a 36 pies desde allí hasta el mar.

d. Financiamiento

IIRSA no conforma una fuente de financiamiento de sus proyectos. Como se ha dicho, este viene de la mano principalmente de instituciones multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Por su parte, el Banco Mundial (BM), si bien oficialmente no forma parte de la Iniciativa, revela un gran interés en hacerlo y ya existen proyectos en marcha. Un ejemplo es el préstamo de garantías de riesgo parcial del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, que se otorgan al gobierno de Perú como fondo para que el país garantice proyectos de infraestructura.

Estas instituciones multilaterales de desarrollo han jugado un rol muy activo en el financiamiento de los estudios y proyectos relacionados con IIRSA, y han proporcionado apoyo técnico y facilitado la participación del sector privado en la iniciativa.

IV. La participación pública y el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo de proyectos de infraestructura

a. Principales preocupaciones de la Sociedad Civil

Así como durante los procesos de integración de libre comercio –ya sea OMC, ALCA– hubo una escasa participación de los parlamentos nacionales y no se ha contado con la participación ciudadana, el proceso de integración de IIRSA ha sido prácticamente abordado en exclusividad por parte de los Poderes Ejecutivos. Esto resulta paradójico cuando en

el mismo lapso los Estados latinoamericanos han suscripto innumerables instrumentos de Derechos Humanos a favor de la participación social y del Derecho Ambiental, que consagran principios como el precautorio, que debe anteponerse a cualquier otro cuando de decisiones ambientales se trata¹⁵.

Asimismo, han incluido en sus Constituciones la garantía de los derechos fundamentales, como pilar esencial de todo Estado de Derecho.

“Sin embargo, en todo el proceso preparatorio del ALCA y a pesar de enunciarse una estrategia de fortalecimiento sociedad civil para su participación en los procesos hemisféricos y nacionales, lo cierto es que no se permitió ejercer ese derecho ciudadano y en el comienzo las negociaciones fueron secretas y los documentos confidenciales. Si ahora aparece un llamamiento a recibir documentos de las organizaciones ha sido más bien en respuesta a las movilizaciones que por voluntad de los gobiernos¹⁶.”

Las Organizaciones de la Sociedad Civil de distintos países sudamericanos, han mostrado una preocupación creciente por los distintos impactos de IIRSA sobre las comunidades locales, sus economías y su patrimonio cultural, sobre la biodiversidad y los distintos servicios ambientales.

Los principales temas de debate son la falta de transparencia e información y la ausencia de mecanismos formales de participación ciudadana en los procesos de identificación, evaluación y financiamiento de los proyectos.

Ante la falta de transparencia se reclama entonces la implementación de una sistemática rendición de cuentas de todos los aspectos vinculados con las inversiones.

Existe gran desinformación por parte de los parlamentos sobre la existencia y contenidos de la IIRSA, aunque actualmente legisladores nacionales de distintos países trabajan en procesos de articulación para abrir el debate legislativo y ciudadano en América Latina.

¹⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Pacto de San José; Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; Declaración de Estocolmo; Declaración de Río; Programa 21; Convenio 169 OIT; Convenio sobre Diversidad Biológica.

¹⁶ Id. Ref. 6.

El otro gran eje que fundamenta la preocupación de la sociedad civil está dado por el debate conceptual sobre la contribución de los megaproyectos al alivio de la pobreza, la equidad intergeneracional, la inclusión social y democrática auténtica y real de los pueblos alcanzados, en un marco de respeto a su diversidad cultural.

La iniciativa de IIRSA se concentra principalmente en proyectos de infraestructura a gran escala, que históricamente han tenido considerables impactos negativos en las comunidades locales, en sus economías y en el ambiente.

Entre las principales causas de estos desequilibrios podemos mencionar:

- ▶ La insuficiencia de normas ambientales y sociales que contemplen las complejas relaciones y dimensiones del desarrollo de infraestructura;
- ▶ La inexistencia de evaluaciones de impacto ambiental previas a la realización de las obras;
- ▶ La limitada participación ciudadana en los estudios y debates sobre los megaproyectos;
- ▶ La ausencia de participación de los parlamentos en las distintas etapas de desarrollo de las iniciativas;
- ▶ Falta de rendición de cuentas sobre las inversiones y los procesos de toma de decisión.

b. Pautas para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil

En el mes de diciembre de 2003 se aprobó, en el marco de la Iniciativa, una serie de pautas para la divulgación pública y la participación ciudadana, aunque no contienen metas específicas para asegurar un avance en el proceso de participación. Muchos grupos en la región piensan que deben incluirse mecanismos formales para promover la participación de la sociedad civil en los debates sobre la integración y los diversos tipos de integración¹⁷.

¹⁷ La iniciativa de los Gobiernos y las Instituciones Financieras Internacionales para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA). ***Otra integración es posible y está en marcha.*** Este documento fue preparado para el I Congreso de Educación Ambiental de la Argentina, organizado por la CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la Rca.

El enfoque participativo debe incluir los siguientes elementos¹⁸:

- ▶ Responsabilidad y deber de los gobiernos en el establecimiento de una normativa seria y coherente en relación a la participación real en la idea y construcción de IIRSA.
- ▶ Diseminación de información de calidad, y en forma proactiva, sobre los proyectos de IIRSA, las iniciativas “ancla” y los ejes de integración económica.
- ▶ Divulgación previa y oportuna de la información para que la participación en IIRSA tenga sentido, con anticipación a la toma de decisiones sobre inversiones.
- ▶ Sistemática rendición de cuentas a los parlamentos y la sociedad civil en todo lo relacionado con la gestión, decisión e inversiones en el marco de IIRSA.
- ▶ La participación no es simplemente a través del uso de Internet. Esto excluye a muchos actores sociales relevantes. La definición de un sistema real y democrático de participación social, es vital para la construcción democrática de una integración cultural, social, ecológica y económica de los pueblos involucrados.
- ▶ En este marco es sustancial la conformación de metodologías para responder adecuadamente a las inquietudes de la sociedad civil sobre IIRSA.
- ▶ Participación en todas las fases del desarrollo de los programas, incluida la de identificación de las prioridades de integración regional.
- ▶ Dedicación de suficientes recursos para elevar la participación de la sociedad civil en IIRSA.

Argentina), mayo 2004, Río Cuarto (Córdoba), <http://yacireta.info/web/lecturas/planiirsa/INFORMES/IIRSA%20%20Documento%20CTERA2.doc>

¹⁸ Id. Ref. 7.

V. El monitoreo de los proyectos por parte de las organizaciones de la sociedad civil

a. Proyecto “Monitoreo de los Impactos Sociales y Ambientales de los flujos financieros para Infraestructura y Energía en América del Sur”¹⁹

En el mes de Agosto del año 2007, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), suscribió un convenio la Fundación Ecoa de Brasil, por el que se asumieron un conjunto de obligaciones que pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- ▶ Monitorear la Coordinación Técnica de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA), en los proyectos del Eje IIRSA MERCOSUR-Chile.
- ▶ Monitorear carteras de proyectos de infraestructura en biocombustibles, políticas de evaluación de riesgos de estos proyectos y políticas de país sobre estos temas.
- ▶ Implementar el seguimiento de la aplicación de las políticas y herramientas de evaluación de riesgos que están aplicando el Banco Mundial y el BID en sus carteras de proyectos en Argentina e impulsar la conformación de un Consejo Asesor de la Sociedad Civil (CASC) del BID en Argentina.

En relación al monitoreo en los proyectos del Eje IIRSA MERCOSUR-Chile, conjuntamente con M'Biguá²⁰, se trabajó en forma constante en el intercambio de información con las Secretarías de Energía y Ambiente de Argentina, en el marco de la normativa nacional de acceso a la información pública, respecto de la construcción de la Planta Hidroeléctrica Corpus Christi Argentina-Paraguay; la construcción de la Planta Hidroeléctrica Garabí Argentina-Brasil; y finalmente sobre la iniciativa Hidrovía

¹⁹ Convenio “Monitoramento dos Impactos Sociais e Ambientais do financiamento de infra-estrutura e energia na América do Sul”, celebrado entre Organización Ecoa (Brasil) y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN, Argentina) en el mes de junio de 2007, con financiamiento de la Fundación Charles Mott (Estados Unidos).

²⁰ Id. Ref. 11.

Paraguay-Paraná, y el tramo concesionado de la vía troncal fluvial entre el tramo exterior de acceso al Puerto de Santa Fe y el Océano Atlántico.

En todos los casos los pedidos de acceso a la información se fundamentaron en la necesidad de conocer la existencia y resultados de los estudios de Evaluación de Impacto Ambiental y otros estudios técnicos, así como sobre la implementación de mecanismos de participación de la sociedad civil en dichos procesos.

En cuanto a la propuesta de conformación del CASC, con fecha 26 de septiembre de 2008, se realizó en la Ciudad de Buenos Aires la convocatoria a la **“Consulta a la sociedad civil sobre la nota sectorial ambiental del BID para la República Argentina”**.

Esta convocatoria efectuada por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Fundación Cambio Democrático (FCD), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tuvo como principal objetivo involucrar a numerosas y diversas organizaciones de la sociedad civil, así como a representantes de los sectores privado, académico y gremial, a fin de que contaran con la posibilidad de analizar previamente la Nota Sectorial Ambiental (NSA), remitiendo comentarios sobre la misma y proponiendo la incorporación de ejes temáticos no incluidos en la Agenda que se elaboró para el evento.

La misma forma parte de un conjunto de análisis sectoriales y transsectoriales que luego integrarán la Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo con nuestro país para el período 2008-2011.

Por su finalidad como insumo a la discusión de prioridades de colaboración entre el país y el BID, la NSA se concentra en aquellos sectores en los que el BID ha venido trabajando con el país y en los cuales se prevé que continúe su apoyo en el futuro. Por ello, la NSA no pretende ser un análisis exhaustivo de las áreas temáticas que atañen al medio ambiente en Argentina; sino más bien, se concentra en aquellos sectores donde el Banco tiene o puede tener influencia dada la naturaleza y alcance de los productos financieros y no financieros que puede poner a disposición del país.

Para ello se describieron los sectores dinamizadores de la actividad productiva en Argentina, tomando como base el análisis de los pilares de crecimiento de la economía del país como lo son el sector agropecuario, el turismo, la energía y el transporte.

La misión de la NSA es resaltar las áreas que constituyan las más prometedoras oportunidades para hacer una inversión ambiental que redunde en una mejora en la competitividad del país, en la calidad de vida de sus habitantes y en la viabilidad a largo plazo de su base de recursos naturales. Asimismo es misión de la NSA identificar aquellos factores negativos que deben ser prevenidos y manejados (riesgos e impactos) o solucionados (problemas y restricciones) para lograr esos mismos propósitos.

El encuentro revistió especial relevancia debido a la importancia que tiene el rol de la sociedad civil, el sector académico, privado y gremial en vinculación a los temas ambientales de nuestro país.

Se ha expresado al BID la necesidad de conformar definitivamente el Consejo Asesor de la Sociedad Civil en Argentina en el marco de diálogo desarrollado en este espacio de debate sobre las estrategias del Banco para delinear las políticas para con la Argentina por el período 2008-2011.

En el marco de este proyecto, se elaboró un documento que incluye el análisis y los valiosos aportes realizados por los participantes, el que fue remitido al Banco Interamericano de Desarrollo, a fin de que pueda ser tomado como insumo para la Estrategia País del Banco²¹.

b. Observatorio Ambiental IIRSA²²

El Observatorio Ambiental IIRSA es una propuesta surgida en el año 2006, por iniciativa de la UICN-Sur²³, junto con otras dos organizaciones miembros de la Unión como la Corporación de Gestión y Derecho Ambiental - ECOLEX, de Ecuador, y la Fundación Proteger de Argentina.

Se trata de un proceso de comunicación y consulta con el objetivo de brindar información amplia y práctica sobre los proyectos de IIRSA, y crear un marco para la participación de la sociedad civil.

²¹ NOTA SECTORIAL AMBIENTAL AR-P1045, Noviembre de 2008.

²² <http://www.proteger.org.ar/iirsa/>

²³ La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) es la mayor red de Estados, agencias gubernamentales y un rango diverso de organizaciones no gubernamentales reunidas en una sociedad global única que trabaja por un "Mundo justo que valora y conserva la naturaleza" La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), es miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión. <http://www.sur.iucn.org>

El lanzamiento estuvo a cargo del Comité Regional Sudamericano de la UICN, ante la preocupación generalizada sobre los potenciales impactos ambientales y sociales de IIRSA, por lo que propuso esta iniciativa de monitoreo a través de la Oficina Regional para América del Sur, UICN-Sur, con sede en Quito, Ecuador.

El Observatorio surgió con la idea de fortalecer la capacidad de acción tanto de la sociedad civil, como de los gobiernos y del sector privado en la búsqueda de transparencia respecto de la forma en que se identifican, evalúan y financian los proyectos.

Entre las distintas actividades desarrolladas en el marco del proyecto se destacan:

- ▶ La publicación y amplia difusión de un mapa del potencial impacto de IIRSA y de un folleto informativo imprimible²⁴. El mapa muestra los grandes ejes de IIRSA que atraviesan áreas de especial riqueza en diversidad biológica y cultural.
- ▶ La distribución de notas de prensa a medios de comunicación
- ▶ La organización de eventos para la presentación de resultados de los diferentes países de la región
- ▶ Consultas a las principales instituciones financieras
- ▶ Realización del Foro Electrónico “Perspectivas de la Sociedad Civil sobre IIRSA”, en el que participaron alrededor de 300 personas provenientes de todos los países de la región, como de Centro y Norteamérica, contribuyendo con sus aportes a este debate²⁵.

VI. Consideraciones finales

Sin lugar a dudas, nuestras sociedades están atravesando un proceso que encuentra su sustancia en el objetivo concreto por parte de los gobiernos, de consolidar una fuerte alianza de integración regional, en el que la Iniciativa IIRSA asume un rol protagónico.

²⁴ www.proteger.org.ar/iirsa

²⁵ Para consultar los resultados del foro ingresar a www.sur.iucn.org/ces

Este proceso, en su compleja y sinuosa marcha, va siendo acompañado por otra suerte de integración, liderada por distintas organizaciones de la sociedad civil que luchan por la preservación de su cultura, su biodiversidad, la de sus actividades productivas y su territorio.

En este sentido, establecer claramente los mecanismos de participación para que las organizaciones de la sociedad civil sean protagonistas en las decisiones de los gobiernos, como instancia previa al inicio de negociaciones de inversión como es el caso de IIRSA, se constituye en un insumo incuestionable.

En todas sus etapas, dichas negociaciones deben estar condicionadas al cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia ambiental, social, económica, cultural, laboral y de derechos humanos, respetando las realidades locales.

La presencia y propuesta de debate en espacios tales como universidades; organismos ejecutivos nacionales, provinciales y locales; parlamentos; áreas de incidencia y decisión de las instituciones financieras en cada región; organismos de control; medios masivos de comunicación; el monitoreo de los estudios de viabilidad e impacto ambiental; promoviendo el acceso a la información pública y la justicia, se convierte en un escenario clave para incidir en la sociabilización del debate sobre IIRSA.

Finalmente, debería ser parte ineludible en este análisis, la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica, como herramienta por excelencia de la política social y ambiental, para suplir el déficit de cobertura analítica respecto de las relaciones de diversos proyectos entre sí y respecto de su entorno, que no resulta satisfecha con los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental de cada proyecto en forma aislada, reconociéndose así, la dificultad para internalizar los impactos acumulativos y sinérgicos que se producen con la puesta en marcha del conjunto de proyectos.



La cuestión ambiental y los medios

Por Sergio Elguezabal

Periodista especialista en temas ambientales. Conductor del programa TN Ecología, que se emite por el canal Todo Noticias

Resumen ejecutivo

El accionar del hombre sobre la naturaleza ha provocado un daño de gran magnitud sobre el planeta. El mal uso de nuestros recursos, principalmente desde la Revolución Industrial, provocó cambios drásticos en nuestro mundo. En este contexto, el periodismo posee un papel preponderante desde el punto de vista de la llegada que tiene en la sociedad y su masividad; pero durante muchos años los temas ambientales estuvieron relegados al último lugar en el ranking de la agenda de los medios.

Sin embargo, existen ejemplos de acciones llevadas adelante por la prensa y por periodistas comprometidos con su trabajo, que colaboraron de gran manera para acercar al hombre con la naturaleza. También han mostrado y denunciado decenas de atropellos y emprendimientos que la dañaran.

El ejercicio actual del periodismo sufre de cierta abulia y pasividad para buscar nuevos enfoques y temas que sean atractivos para la ciudadanía. La única verdad es el rating o la tirada de los diarios, sin importar qué y cómo se informa.

Hace falta plantearse, como periodistas, un desafío mayor, darse cuenta que no solo se trata de transmitir, sino que se debe analizar y elaborar las noticias, buscar fuentes y comprometerse y hacerse cargo de la responsabilidad que implica esta profesión.

I. Introducción

Las malas prácticas del reino humano, sobre todo durante el auge de la revolución industrial, han originado desajustes en la naturaleza. La magnitud es tal que en los últimos 50 años los ecosistemas cambiaron mucho más que en cualquier otro momento de la historia. En solo dos décadas se perdió el 20 por ciento de los arrecifes coralinos que guardaba el planeta. Bastaron cien años para terminar con más de la mitad de los bosques del universo y ensombrecer por acción de contaminantes el horizonte en las principales ciudades del mundo. En Argentina queda solo un tercio de la floresta. En el ejemplo mencionado, y en los cientos que se podrían citar, hay denominadores comunes que señalan las causas: voracidad, descontrol o avaricia. Modos desproporcionados y acciones políticas, económicas y sociales dirigidas en un sentido equivocado.

La crisis mundial iniciada a fines de 2008 no es financiera exclusivamente. Abarca todos los ámbitos de la intervención humana y las consecuencias acarrearán cambios tan radicales en los hábitos y costumbres como jamás se han vivido. Durante este mismo siglo probablemente agotaremos las reservas de petróleo; no habrá más combustibles fósiles, pero tampoco contaremos con el resto de sus derivados: plásticos, breas, parafinas, aceites o asfalto.

Los disturbios generados en el siglo pasado nos invitan a reconsiderar nuestra idea de progreso y bienestar. Y en este sentido, el rumbo que se elija ya no podrá divorciarse del entorno esencial. El desafío que se abre en todos los frentes exige un compromiso general que debiera tener entre sus orientadores sobresalientes a la prensa, no importa el soporte desde donde genere opinión.

II. Referencias

La magnitud polivalente de la crisis no ha sido abordada por los medios con la urgencia y la prestancia que hace falta. La prensa, en general, carece de un enfoque que incluya el factor ambiental de modo preponderante y tampoco ha practicado su abordaje transversalmente junto al resto de los temas de agenda para que sea posible relacionar las diferentes problemáticas en el campo social, político y económico, con la creciente degradación de los ecosistemas. Pero también es cierto que la potencia de las comunicaciones ha permitido que la escasa y parcial cobertura de estos hechos, en algunos casos, se amplifique adecuadamente motorizando cambios en el pensamiento y las conductas del hombre común y en parte de los dirigentes.

Repasando las últimas décadas podemos encontrar situaciones donde, gracias a la información, la ciudadanía adoptó hábitos más responsables. El prestigioso ciclo de documentales que presentó canal 13 desde 1979, denominado *La Aventura del Hombre*, fue un aporte que influyó de manera positiva; acercó información sobre especies nativas poco valoradas y mostró hábitats desconocidos de Argentina sin contar con grandes herramientas tecnológicas.

Los derrames de hidrocarburos en Punta Tombo, provincia de Chubut, y los pingüinos empetrolados como resultante de esa misma contaminación oficiaron como un imán, especialmente para la televisión que mostró profusamente esas imágenes en el inicio de los '90. Las personas sensibilizadas por lo que veían comenzaron a discutir y a presionar para que finalmente sea normalizada la situación.

La acción ininterrumpida de la prensa permitió dar un fuerte impulso a los ambientalistas que trabajaron, también en el sur, para denunciar a diferentes compañías petroleras que seguían operando sus residuos a cielo abierto provocando la muerte de miles de aves inmovilizadas por la viscosidad persistente del petróleo. La acción conjunta (ambientalistas, medios de comunicación, y oficinas del Estado) posibilitó terminar con los piletones de la mayoría de las empresas que operaban irresponsablemente en el país. La opinión pública informada siguió con genuina preocupación las alternativas y la industria se vio obligada a tomar medidas urgentes y aportar soluciones más limpias.

La construcción de la represa de Yaciretá y sus consecuencias negativas sobre el medio ambiente y la población directamente afectada, también interesaron a los medios desde 1994. La necesidad de establecer estudios de impacto ambiental, por ejemplo, apareció con fuerza en la creciente conciencia ambiental ciudadana.

Otro hito insoslayable ha sido la lucha que los vecinos de Gualeguaychú emprendieron con obstinación desde 2003 en contra de la ubicación de fábricas de pastas de celulosa en Uruguay. Una de las plantas finalmente fue instalada (Botnia) y funciona frente a sus costas a la vera del río Uruguay, pero la postura férrea de aquellos vecinos, defendiendo el derecho a vivir en un ambiente limpio, trascendió las fronteras e impulsó a los medios de difusión a destinar creciente espacio para el análisis de la cuestión. La denominada *Asamblea de Gualeguaychú* se constituyó en el principal garante de transparencia frente a los Estados provinciales y nacionales (custodia el accionar de los funcionarios y señala posibles traiciones al bien general) y ante la empresa (con la persistencia del reclamo la obliga a comprometerse con los más altos estándares en el tratamiento de sus efluentes). Frente a lo novedoso de la problemática, también vale destacar el sistema de organización que crearon los vecinos para enfrentarla.

Más reciente en el tiempo es el ejemplo de la Ley de bosques que establece normas para el ordenamiento territorial de las explotaciones en toda la geografía nacional. Organizaciones no gubernamentales, entre ellas FARN, impulsaron a la ciudadanía a firmar un petitorio para solicitar la pronta sanción de la ley. En pocos meses, más de un millón de personas dieron su apoyo y la ley fue sancionada y posteriormente reglamentada.

En el plano internacional también merecen ser destacadas otras acciones que se constituyen en verdaderos hitos que relacionan el papel de los medios de comunicación frente a los paradigmas diferentes que deberemos afrontar en el futuro inmediato.

A mediados de los '70 se produjo una cadena de repercusiones cuando se hizo público que había un agujero en la capa de ozono. El Protocolo de Montreal aprobado en el año 1989 determinó que los gases cloro fluoro carbonos eran generadores de la degradación. Científicos y organizaciones no gubernamentales denunciaron los efectos nocivos que la

radiación podía ejercer sobre los seres humanos; los medios reflejaron estas informaciones, la ciudadanía reaccionó a través de las asociaciones de consumidores que alertaron sobre el uso de los aerosoles y las empresas cambiaron el modo de producir.

Los años '90 fueron signados por La Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992. La temática apareció en las tapas de todos los diarios del mundo por primera vez. La conferencia fue cubierta por 8.300 periodistas y, aunque en los documentos oficiales no fue posible dejar por escrito revelaciones tales como que la combustión de los hidrocarburos generaba el calentamiento de la atmósfera, algunos reporteros empezaron a dejar trascender lo que las evidencias científicas demostraban y las petroleras pretendían ocultar. Hoy el dato es ampliamente conocido por la humanidad.

Finalmente habría que citar al ex vicepresidente de los Estados Unidos (el principal Estado contaminante de la Tierra), Albert Gore, que transformó sus charlas sobre la degradación ambiental en una película conocida entre nosotros con el título de *Una verdad incómoda*. Construyó con eficacia un relato que incluyó informes científicos y una puesta escénica impactante. Su trabajo resultó generosamente replicado desde Hollywood, la gran industria del cine mundial, y también contribuyó a una mayor conciencia planetaria.

De un modo u otro, la comunicación ha influido de manera positiva. A esta altura los espacios dedicados al cuidado del planeta –aunque insuficientes– aumentaron notablemente y hay una generación de jóvenes que ha crecido con un mensaje que menciona –todavía de modo fragmentado y sin capacidad de relacionar los diferentes fenómenos– problemáticas tales como las de los refugiados ambientales, el agua virtual, los nutrientes que se van por el mal manejo de los suelos, energías alternativas, agricultura sustentable, reservas privadas, ahorro, responsabilidad ciudadana, o distribución de la población.

Cuestiones tales como el despropósito arquitectónico –demasiado acero y cemento y escasez de espacios verdes– ya han sido objeto de análisis en diferentes puntos de la Tierra y los urbanistas señalan con preocupación el éxodo masivo del campo a las grandes ciudades donde la calidad de vida disminuye y no aumenta, como se creyó hasta el final del último siglo. La contaminación con gases, los trastornos auditivos, las conges-

tiones en las autopistas de la mayoría de las capitales, la imposibilidad creciente de dar servicios de agua o cloacas a toda la población, constituyen un alerta claro del que ya toman nota los Estados que han asumido con responsabilidad los desafíos inminentes.

III. El ejercicio actual del periodismo

El ejercicio de la profesión de periodistas en Argentina se ha degradado como la mayoría del cuerpo social, político e institucional de la república. Se observa cierta distorsión en la elección y el tratamiento de las noticias. Los periódicos y los medios audiovisuales privilegian las del género policial o aquellas caracterizadas como de "información general". Las trifulcas en la farándula –y no las críticas a los espectáculos y diferentes manifestaciones culturales que se producen– abundan en radio y televisión. Pero quizá lo más grave sea la insistencia con que se reproducen públicamente los actos más viles de la política, omitiendo por lo general aquellos que enaltecen su ejercicio. La desvalorización de las instituciones constituye un grave riesgo que atenta contra el proyecto de una nación participativa y deseosa de estimar sus raíces democráticas.

La competencia actual en los medios electrónicos está regida por lógicas que no tienen en cuenta el interés general, ni la misión indelegable que debiera tener un medio de comunicación para la construcción de una nueva sociedad. El manejo editorial (qué temas incluyen y cuáles no, qué espacio y proporciones le dan a determinadas noticias, qué referentes son utilizados frecuentemente para opinar) muestra otro rasgo evidente de la liviandad con que se produce la elección de contenidos: si el canal B pone en el aire un acontecimiento determinado, por intrascendente que sea, el canal C decide publicar lo mismo hasta tanto el canal B decida hacer una pausa para la emisión de publicidad. Si uno se extiende 20 minutos en una cobertura intrascendente, también lo hará el otro. El razonamiento baladí se basa en un supuesto requerimiento, atribuido a los televidentes, según el cual todos los canales deben tener idénticos contenidos para ofrecer. Como en el mercado de frutas, si el de enfrente tiene tomates relucientes, aunque mantenidos con la cámara refrigeradora, yo también los debo exhibir aunque posea la capacidad de conseguir tomates de quinta más grandes y deliciosos. La lógica mentada desprecia el

derecho que asiste a los televidentes de contar con información veraz, diversa y de buena calidad, y que les aporte elementos novedosos que los ayuden a pensar.

El “minuto a minuto” (sistema de medición a través del cual se puede conocer cómo cambian las audiencias cada sesenta segundos) envileció a la televisión. Así, los contenidos generalmente se eligen teniendo en cuenta un solo parámetro: la cantidad de personas que permanecen mirando determinada emisión. De ese modo, las formas, el contenido, los mensajes altruistas tienen cada vez menor cabida en el nuevo esquema.

Es indudable que no está clara la función social de los medios en Argentina. El precioso rol de la prensa ante la construcción de una sociedad más justa y equitativa no se discute dentro de los medios y se aborda con tibieza fuera de ellos. El país se rige con una Ley de Radiodifusión anacrónica aprobada durante el último régimen militar. Así y todo, frente a la posibilidad de reformarla, no resulta ser un tema prioritario para la mayoría de los argentinos. En el contexto citado, la propiedad de los medios no se ajusta a lo que marca la ley. Empresarios y compañías no residentes en el país cuentan con varias licencias de radio o televisión y utilizan testaferros visibles para violar la norma. El Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), a cargo de los controles, no ha podido, o no ha querido, regularizar las situaciones ilegales con que se administraron los medios audiovisuales durante las últimas dos décadas.

Otro grave problema que afronta el sistema de comunicación imperante tiene que ver con la falta de capacitación de los periodistas. Comparándolos con los mecánicos de las fábricas de autos, los abogados, o los empleados de una compañía petrolera, se ubican muy por detrás de todos ellos en cuanto a las horas de capacitación recibidas. En general las empresas no la propician y los periodistas están convencidos de que no les resta demasiado por aprender.

La misión de los comunicadores tampoco resulta clara para la mayoría de los que ejercen la profesión. La pauperización de su trabajo –creciente en los últimos 20 años– ha hecho que se desdibujen sus objetivos. Como los empresarios, el primer propósito suele ser ganar mucho dinero y en segundo lugar aparece la necesidad de dar servicio y contribuir de un modo efectivo ante la sociedad a la que se deben. En este contexto se advierte, en términos generales, poca predisposición para investigar,

falta de rigurosidad en los datos e informaciones mencionadas y un virus que se mete en varios estratos de la sociedad: apatía y descreimiento ante la posibilidad de contribuir con su trabajo a un cambio efectivo del estado de las cosas.

Los antiguos fieles televidentes, oyentes de la radio o lectores de un diario, advierten cada vez con mayor acierto la desnaturalización enumerada. Los ejemplos de mendacidad en lo que se dice, se escribe, o se muestra, constituyen una prueba contundente de un ejercicio profesional desvirtuado.

En 2008 dos canales de televisión abierta difundieron imágenes de un tornado que supuestamente había ocurrido en Lobos, provincia de Buenos Aires. Imprimieron a la cobertura la característica “de último momento” y supuestos corresponsales relataron desde el lugar del hecho lo que habían visto. En realidad el documento que difundieron las emisoras pertenecía a un tornado ocurrido en Salamanca, España, varios años antes. Los responsables de la emisión habían colocado la palabra “tornado” en un motor de búsqueda de Internet y entre los primeros documentos que aparecieron figuraba una filmación casera del episodio mencionado, pero en España. La secuencia fue puesta en el aire rápidamente omitiendo mencionar ese detalle central, es decir, mintieron a sabiendas frente a una audiencia cercana al millón de espectadores.

Pocas semanas después, un diario de circulación nacional mostró en portada un Mercedes Benz frente a los piquetes que organizaron en el campo con un epígrafe descalificador que ligaba la propiedad del automóvil a los impulsores de la protesta. Al otro día se supo que el auto lujoso pasaba por ahí pero no pertenecía a ninguno de los que insistían con el *lock-out* patronal.

A diario los medios de comunicación tergiversan las noticias o forman parte de operaciones políticas o financieras. Tal es el grado de descomposición que nos asiste. Cada vez hay más personas que se alejan de la lectura de los diarios tradicionales o a quienes les cuesta elegir qué leer con garantía de credibilidad. Se inclinan entonces por otras vías, generalmente ligadas a la Web, para informarse y saber acerca de los temas que les preocupan. Diferentes blogs y páginas de organizaciones no gubernamentales, instituciones, o sitios oficiales de distintos organismos que merecen credibilidad en Internet, figuran entre las preferencias de

las personas ávidas por obtener documentación y formarse una opinión calificada.

IV. El desafío

Aquellas personas que contamos con la posibilidad de comunicar, utilizando la plataforma que sea, tenemos un gran desafío por delante. Lo primero que debiéramos comprender es que no se trata solo de transmitir. Hace falta una elaboración más profunda e interesante de los hechos que incluya el contexto y su relación con otros episodios.

Y tenemos que encontrar la forma adecuada para decir con eficacia. Esta tarea incluye la utilización de todas las herramientas disponibles, pero esencialmente la palabra. El lenguaje encierra posibilidades infinitas para lograr el objetivo. Nuestra obligación es traducir, sintetizar sin perder la profundidad conceptual, e interesar y entusiasmar a las audiencias para la comprensión de los nuevos paradigmas que transita la humanidad. Se necesitan periodistas que puedan hacer planteos inteligentes en la redacción y ante los editores para acometer diariamente, con persistencia, en la búsqueda de espacios que nos permitan una mirada diferente. Es menester contar con profesionales tenaces en la búsqueda de la verdad y que puedan exhibir honestidad intelectual para luchar contra la censura y la autocensura (el peor flagelo que suele atacar a los periodistas cuando desean ser condescendientes con los factores de poder). Por el contrario, nuestra tarea consiste en estar al acecho para poder decir siempre con mayor amplitud y libertad. Y dar la voz a aquellos que no tienen posibilidad de expresarse habitualmente, democratizar la información acercando el micrófono o una cámara de fotos ante las personas sin acceso natural a los grandes centros productores y difusores de información.

En el mundo empresarial se producen cotidianamente acciones destacables que los medios no suelen publicar, salvo que medie una orden de publicidad. Es menester que los periodistas espantemos prejuicios y tengamos la capacidad de mencionar los diferentes actos de responsabilidad que podríamos encontrar en muchas de las compañías u organizaciones privadas que operan en el país. Asimismo no todas las ONGs son buenas o exhiben un manejo transparente. Muchas suelen ser solo una

fachada para recaudar dinero y generar influencias en pos de los negocios millonarios que ya promete la temática ambiental.

V. Una propuesta

El ejercicio de la bella profesión de periodistas requiere de nuestro compromiso. Hace falta un relato honesto de lo que nos pasa y una búsqueda incesante que nos ayude a reflexionar. Desde el lugar que nos toque actuar debiéramos propiciar escenarios que nos permitan espantar los desencuentros y acordar. Sin desatender uno de los roles centrales como lo es la denuncia, tenemos que ocuparnos más de un periodismo de propuesta que movilice a los ciudadanos y les haga sentir la necesidad de participar. Se requiere una actitud militante, en el amplio sentido de la palabra, para incorporar definitivamente el concepto de sustentabilidad. Nada podrá planificarse en el futuro sin atender ese requerimiento capital para la subsistencia de la especie en armonía con el entorno. Hace falta comprender definitivamente que el nuestro es un planeta finito, con un contorno perfectamente delimitado y que a estas alturas solo un necio podría defender la idea de producir cada vez en mayores proporciones inacabadamente; o consumir sin límites dentro del frágil sistema que aún nos contiene. Por eso urge determinar una organización que permita desarrollarnos de acuerdo al entorno. *“La ausencia de planificación territorial achica nuestro país como lo achica el sobreuso del suelo, la sobrepesca, la fragmentación de los bosques y la pérdida de especies. Un país es grande no tanto por el territorio que ocupa sino por su capacidad de manejar sus ecosistemas planificando con objetivos que trasciendan las generaciones actuales”.* (Jorge Morello-Andrea Rodríguez, revista Fronteras Facultad Arquitectura Diseño y Urbanismo UBA)

La sociedad argentina tiene pendiente resolver en qué país desea vivir. La búsqueda debiera ser perentoria ante los requerimientos de la problemática local y la situación internacional. En este sentido los periodistas tenemos un papel crucial si decidimos asumirnos como un vínculo posible capaz de encauzar las preocupaciones de nuestros conciudadanos. Se trata, ni más ni menos, de atender los postulados básicos de la profesión y enaltecerla con prácticas honradas puestas al servicio del bien común.



La Clínica Jurídica de Derecho Ambiental

Por:

Débora Bialostozky

Secretaria Académica de FARN

Agnès Sibileau

Docente a cargo de la Clínica Jurídica UBA-FARN

Resumen ejecutivo

En este artículo se pretende realizar una aproximación al funcionamiento de las clínicas jurídicas en la actualidad, al mismo tiempo que se intenta reflexionar sobre el rol social que cumplen estos espacios educativos.

Asimismo, se analiza con detalle el trabajo que lleva adelante la clínica jurídica especializada en derecho ambiental que funciona en la Fundación Ambiente y Recursos Naturales desde el año 2006 y se exponen otros ejemplos de clínicas jurídicas internacionales y nacionales.

Finalmente, se trata de pensar y proponer escenarios futuros para estos nuevos ámbitos de construcción del proceso de enseñanza y aprendizaje.

I. Descripción del estado de situación del tema analizado

La clínica jurídica de Derecho Ambiental responde a una clara demanda por satisfacer necesidades vinculadas a la protección del derecho al ambiente, que cuenta con un reclamo social creciente y que requiere de respuestas adecuadas desde el campo del derecho.

Llamamos acciones de interés público al conjunto de acciones que los ciudadanos u organizaciones pueden emprender, utilizando estos meca-

nismos a través de los cuales la comunidad participa en los asuntos de gobierno y en el monitoreo de la gestión pública, en aras del mejoramiento del sistema judicial y para garantizar el acceso a la justicia de los sectores excluidos.

Las clínicas legales de interés público pueden concebirse como un espacio educativo destinado a la preparación de estudiantes para la práctica profesional y judicial de la abogacía y, al mismo tiempo, como un ámbito de trabajo jurídico tendiente a garantizar la vigencia de los derechos y el acceso a la justicia de determinados sectores de la población.

La clínica de Derecho Ambiental se justifica tanto desde el punto de vista académico, por constituir un aporte de muy alto nivel ya acreditado en el medio y en el exterior, como así también por su significativa contribución a la construcción de políticas ambientales al servicio de la concientización de la población, de sus derechos y de los conocimientos necesarios para actuar a nivel jurídico en el área ambiental, a través de una muy particular conjunción académico-jurídica.

Tiene como objetivo la capacitación de estudiantes y profesionales del derecho para que puedan aplicar eficientemente sus conocimientos en su desempeño laboral con respecto a controversias ambientales. De esta forma el tándem servicio público social - capacitación constituye un punto de partida de suma importancia con efectos a corto, mediano y largo plazo en relación al acceso a la justicia la resolución de controversias ambientales

Los criterios utilizados para la consideración y el tratamiento de los casos en el ámbito de la clínica jurídica FARN se vinculan básicamente a los siguientes aspectos: que los mismos traten problemas ambientales de interés público; que sean modelos o sirvan de ejemplo para sentar y fortalecer la jurisprudencia; que posean impacto social e institucional, aportando un servicio jurídico social a la comunidad.

La clínica Jurídica FARN comenzó a funcionar a mediados del año 2006 particularmente con dos comisiones. En el contexto del Convenio Marco de Cooperación, Asistencia Técnica y Complementación entre la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA y FARN, se inauguró la Comisión del Servicio Jurídico gratuito del Departamento de Práctica Profesional en materia de Derecho Ambiental, la cual nuclea a estudiantes avanzados de Derecho y ofrece la posibilidad de una práctica especializada.

Por su parte, también se conformó un grupo de abogados interesados en especializarse en el campo ambiental, los cuales forman la Comisión de Clínica de posgrado.

Los estudiantes se involucran en los casos judiciales ya asesorados por FARN. También se reciben nuevas consultas que dan lugar al análisis estratégico del conflicto, el asesoramiento a los interesados y en su caso, el acceso a los ámbitos administrativo y judicial.

Asimismo, y frente a la necesidad de facilitar el acceso a la justicia por parte de los sectores más desprotegidos, la clínica inició una serie de visitas a las Villas 21/24 en el barrio de Barracas de la Ciudad de Buenos Aires, ubicadas a la ribera del Riachuelo, con la prioridad de brindar nuestro servicio en ese ámbito. En la actualidad nos encontramos en una etapa diagnóstica en base a la cual evaluaremos diversas estrategias y prioridades que tiendan a mejorar la situación adversa ambiental identificada.¹

II. ¿Qué es la clínica jurídica?

Es lo que se denomina también para otras profesiones *práctica profesional*. Y ¿en qué consiste? En desarrollar en las clases un continuo proceso dialéctico entre la teoría y la práctica profesional dentro de una estructura de laboratorio de educación jurídica. ¿Qué implica un proceso dialéctico? Partir de la teoría a la práctica y de la práctica fundamentar teóricamente desde una concepción constructivista. Esto significa que la persona es la que va a ir construyendo el conocimiento a partir de su propia acción, que no es movimiento físico sino cognitivo y esta construcción se va enriqueciendo y avanzando a través de los conflictos cognitivos, que sería la confrontación de dos estructuras cognitivas diferentes. El mismo puede ser generado por el docente o no; debe ser significativo para la persona para que realmente haya aprendizaje y también ser contextualizado culturalmente. La interacción social entre los alumnos y el docente deviene en procesos mentales individuales y en desarrollo cognitivo, ya que éste está estrechamente relacionado con

¹ Extraído de Clínica Jurídica en Derecho Ambiental, 2007, FARN . Disponible en <http://www.farn.org.ar/docs/p52.pdf>

el desarrollo social y emocional. Por ello podemos justificar por qué se produce en las clínicas jurídicas una dinámica grupal particular, donde el alumno es centro de su propio aprendizaje, donde el docente asume el rol de facilitador en esta dinámica.

Se trabaja tanto en el grupo total como en pequeños grupos designados por caso a seguir en los cuales se distribuyen consciente o no, diferentes roles como ser un líder positivo y/o negativo, personas que cooperan o no con la causa, se distribuyen las tareas, deben aprender a trabajar en equipo comunicando a sus compañeros los sucesos de la causa, resolviendo situaciones que se suscitan, etc.

El profesor supervisa un proceso de aprendizaje que enseña a aprender de la experiencia por medio de la permanente planificación, actuación y reflexión. La idea central es exponer al estudiante a situaciones propias de la práctica profesional, en la cual el alumno planifique su actuación en ellas y pueda llevar adelante la misma –al actuar en el rol de un abogado– reflexionando permanentemente sobre las decisiones adoptadas, pudiendo así justificar su actuación y evaluando los resultados obtenidos de la misma. También aprende a sortear los obstáculos fortuitos que se le presentarán en su futuro como profesional, a saber: cómo atender a un cliente, la importancia del saber escuchar y poder interpretar la demanda del cliente, cómo reencausar el procedimiento ante un rechazo en una presentación, entre otras.

El objeto principal de las clínicas es específicamente el acceso de los estudiantes de Derecho de cualquier nivel a la práctica, de manera que, al mismo tiempo que implementan y aportan lo aprendido conceptualmente durante la carrera, van visualizando, formando y construyendo las competencias profesionales necesarias para la práctica litigiosa, de negociación, de mediación o de técnica legislativa, todo ello bajo la supervisión de profesores que ejercen esas tareas junto a su actividad académica.

Consideramos importante también que el docente les enseñe a los alumnos a pensar, desarrollando en ellos un conjunto de habilidades cognitivas que les permitan optimizar sus procesos lógicos de razonamiento y que enseñe sobre el pensar como un nivel aun más abstracto de razonamiento, es decir, que ellos tomen conciencia sobre sus propios procesos y estrategias cognitivas (metacognición) para poder modificarlos, mejorando, enriqueciendo su rendimiento y eficacia en el aprendizaje.

III. Metodología

¿Cómo son los pasos a seguir en un proceso de enseñanza-aprendizaje en la clínica?

Se pueden puntuar de la siguiente manera, pero no haciendo una lectura lineal de los mismos ya que la investigación, la revisión y la evaluación son acciones continuas.

- ▶ Atención telefónica, por mail o fax.
- ▶ Entrevista al vecino.
- ▶ Decisión grupal, si se toma o no el caso, de acuerdo a los criterios definidos de cuales son las causas de interés público.
- ▶ Investigación del tema presentado.
- ▶ Deliberación acerca de las estrategias a seguir con el caso.
- ▶ Redacción, revisión y corrección de los escritos correspondientes.
- ▶ Presentación de los escritos ante quien corresponda.
- ▶ Seguimiento del caso (visita a tribunales cada 10 días aproximadamente, de acuerdo al caso y a las necesidades).
- ▶ Respuesta a las contestaciones recibidas.
- ▶ Comunicación permanente con el vecino acerca del estado del caso.
- ▶ Cierre del caso cuando es posible, de acuerdo a las estrategias implementadas y los tiempos de la justicia del país.
- ▶ Evaluación del proceso del caso.

Todos estos pasos están atravesados por la permanente reflexión en la acción en el sentido expuesto por Schön². Aparte de aprender los contenidos específicos del derecho ambiental y los contenidos procesales de cómo llevar los casos, entrevistas con los vecinos “posibles clientes”; los alumnos van construyendo el rol profesional del abogado que defiende causas de interés público lo que implica al mismo tiempo la formación de ciudadanos críticos con ciertos valores sociales como los de respeto a

² Schön, Donald: La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones. Paidós, 1992. Subyace la concepción constructivista de la realidad con la que se enfrentan, construye las situaciones de su práctica, no sólo en el ejercicio del arte profesional sino también en todos los restantes modos de la competencia profesional.

la democracia, el respeto hacia el prójimo, el derecho a conocer cuáles son sus derechos, la participación social para defenderlos, la ética profesional y el compromiso social.

Y a nivel personal, genera responsabilidad, desarrolla la habilidad para fundamentar las decisiones adoptadas, saber respetar las ideas del otro, dialogar y aprender de las diferencias, ser creativos en las búsquedas de estrategias, y trabajar en equipo.

La importancia del trabajo en equipo

La clínica implica un trabajo colaborativo y en equipo. El trabajo en equipo permite la relación interpersonal y la capacidad de comprender la repercusión de las propias acciones en las acciones de los demás y en el grupo en su conjunto al trabajar para una meta común, como por ejemplo resolver los casos y aprender la práctica profesional. Las ventajas de trabajar en equipo son la comunicación, la cooperación, la posibilidad de generar alternativas, el compromiso hacia el objetivo, la sinergia y el aumento de la eficacia y eficiencia si la actitud de los participantes es positiva.

Para concluir esta primera etapa, a continuación dejamos planteadas algunas reflexiones o preguntas para seguir pensando:

¿Es lo mismo aquella persona que hace su práctica en otras áreas (civil, familia, etc.) que el que lo hace en causas específicas de interés público (derechos humanos, refugiados e inmigrantes, ambiente, niñez, etc.)?

Sería interesante hacer una investigación al respecto cuando comienzan la práctica, analizar el proceso de formación y a los egresados una vez que han concluido la práctica.

Otra propuesta es rever los programas de estudio de las carreras que solo tienen el último año de práctica y plantear la posibilidad de incorporar la práctica antes, ya sea en algunas materias o en el ciclo de orientación. El proceso se podría profundizar más y también se podría lograr una relación teórico-práctica a lo largo de la carrera y en todas las asignaturas que así lo permitan.

IV. ¿Qué es la clínica jurídica de derecho ambiental?

Según Raúl Brañes, *el Derecho ambiental puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos, de los que se esperan una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos*. El derecho ambiental es una rama del derecho pero lo que lo hace original es la concepción holística ya que consideramos al ambiente como un sistema más allá de la suma de sus partes. Esto implica que el derecho ambiental es un campo básicamente interdisciplinario. Según Tamayo y Tamayo (2004) la *interdisciplinarietà* es definida como un conjunto de disciplinas conexas entre sí y con relaciones definidas, a fin de que sus actividades no se produzcan en forma aislada, dispersa y fraccionada. También es un proceso dinámico que busca proyectarse, con base en la integración de varias disciplinas, para la búsqueda de soluciones a problemas de investigación.

Por ello en la clínica se han invitado como docentes a ingenieros, abogados penalistas, arquitectos y otros especialistas en función de los casos que se estaban investigando. Esto implica el trabajo en equipo con otros profesionales que aportan las cuestiones técnicas al derecho.

Y regula por lo tanto relaciones humanas en función del ambiente para que podamos vivir en un ambiente sano (art. 41 de la Constitución Nacional) y cuidándolo para las generaciones futuras.

Es decir que la finalidad última de este sistema es el asegurar la protección del ambiente, de tal forma que se asegure la posibilidad efectiva del goce del derecho a un ambiente adecuado.

El jurista italiano Amadeo Postiglione, en su obra "El derecho del hombre al medio ambiente", distingue entre el derecho al ambiente y el derecho del ambiente. Señala que en el contenido de las normas es posible distinguir siempre más claramente los posibles objetivos de aquellos subjetivos y, en consecuencia, el rol y la responsabilidad de los estados y de otros sujetos públicos y de los individuos. Estos últimos no son considerados simples destinatarios de una protección pública, sino sujetos activos de la defensa ambiental.

Esto explica la previsión de normas derivadas del derecho-deber a la información, participación y acción a favor de los individuos. El derecho del ambiente comprende todas las ramas tradicionales del derecho administrativo, penal, privado y obliga a las instituciones a responder según los nuevos modelos, que no pueden prescindir de un espacio jurídico concreto y definido de la persona, directamente interesada en un ambiente sano y equilibrado.

Ejemplos comparados a nivel local o nacional

“La educación jurídica clínica es un modelo de formación en Derecho basado en la conexión con la realidad social y jurídica. Se atribuye su paternidad a Jerome Frank, quien en 1933 exponía la necesidad de copiar de las facultades de medicina una enseñanza del Derecho práctica y real, que además repercutiese positivamente en la sociedad, como sucedía con los dispensarios médicos universitarios.

La formulación teórica en todos los aspectos, se reforzará a principios de los ochenta también en los Estados Unidos cuando las Law Clinics conocen su mayor desarrollo y apogeo, durante el que se modificará ligeramente el concepto de Clínica Jurídica, vinculando el proceso de formación del jurista con el compromiso con causas sociales o de interés público, intentando potenciar la conformación de una sensibilidad social de futuro jurista al mismo tiempo que se fortalece su adhesión a los valores de cierta deontología profesional.” (Prof. Dr. D. Diego Blazquez Martin).

En Europa del Este y Central en el último lustro hubo un explosivo crecimiento de Clínicas Jurídicas, el cual está indudablemente ligado a los procesos de reciente democratización. Las clínicas de esta región son vistas por las instituciones que las promueven (como el COLPI, PILI, etc.) no sólo como mecanismos para la reforma pedagógica en materia de enseñanza del derecho, sino, y centralmente, como instituciones que pueden efectivizar la provisión de asistencia legal gratuita a aquellos que no tienen acceso a la justicia por razones socio-económicas, raciales, etc., así también como valiosas herramientas para educar “abogados para el interés público” o “abogados comprometidos con la causa”. De esta manera trabajan en avanzar sus agendas institucionales de constitucionalización y democratización en la región.

En Sudáfrica, desde la llegada de la democracia (1994) las clínicas se inclinan por los problemas de la pobreza y los derechos humanos, y algunas se concentran exclusivamente en cuestiones de derechos humanos constitucionales. En la actualidad sudafricana –post-Apartheid– es claro que el objetivo de los Programas de Clínica Jurídica es desarrollar en los estudiantes de derecho las habilidades que son necesarias para llevar adelante una práctica jurídica comprometida con principios de justicia social que desterraron las reglas del Apartheid.

A nivel latinoamericano, por ejemplo, las clínicas jurídicas en Venezuela tiene sus orígenes en la década de los sesenta, cuando en la Universidad Central de Venezuela (UCV) y en la Universidad Católica Andres Bello (U.C.A.B.) se crearon Centros Jurídicos para la recepción, estudio y solución de casos jurídicos. En 1985, se creó la Asociación Nacional de Clínicas y Asistencia Jurídica Voluntaria (ASOCLIVA).

Con respecto al Derecho Ambiental, en Paraguay funciona el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), creado en el año 1996

La Universidad de Medellín, Colombia, posee consultorio jurídico en los dos últimos años de la carrera de Derecho.

En nuestro país, Argentina, no hay muchas clínicas jurídicas especializadas en el campo ambiental. La primera fue CEDHA en el año 2003 y luego la Universidad Nacional de Tucumán.

Llegando al año 2006, FARN abrió una comisión externa en convenio con la Facultad de Derecho-UBA con el mismo funcionamiento que el CELS, ACNUR, Defensa del Consumidor, entre otras .

La Universidad Nacional de Rosario también tiene consultorio jurídico gratuito, como así también la Universidad Nacional de La Plata desde el año 2008.

V. Hacia el futuro

Como se ha descrito ya hay mucho realizado en este campo y para avanzar un poco más consideramos importante la necesidad de aunar los recursos humanos existentes, los esfuerzos y las experiencias que se están llevando a cabo para lograr un beneficio mayor y organizado hacia la sociedad de este servicio jurídico gratuito.

Hay mucho camino por andar y por ello proponemos la reactualización de aquella Red Latinoamericana de Clínicas de Acciones de Interés Público impulsada por la Universidad Diego Portales de Chile³, con el objetivo de mantener un vínculo fluido entre las clínicas jurídicas del país en primera instancia, poder construir una base de datos actualizado de las clínicas existentes, difundir los leading-cases que tuvieron impacto social, derivar los casos a las clínicas correspondientes de acuerdo al tema y la especificación del mismo, bibliografía existente, fallos y documentación judicial posible de publicar como guía para otras presentaciones, antecedentes, etc., intercambio de recursos didácticos aplicados, sistematizar la metodología de enseñanza-aprendizaje. El trabajo en red es necesario para alcanzar una mayor efectividad de las acciones debido a las especiales condiciones que impone la sociedad global. Otras redes son la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴, Clínicas de la Fundación Soros, con Open Society que extiende sus alianzas a través de GAJE (Global Alliance for Justice Education).

Asimismo consideramos importante el vínculo de las clínicas con los consultorios vecinales de extensionismo jurídico⁵ impulsado por FAVIM en el año 2000, tomado de FORJA Chile, y el cual se fue ampliando a lo largo del país en Misiones, Formosa y Corrientes. Ya que son ellos los que están conectados con las necesidades de la gente y es una manera de

³ Las siguientes clínicas incluían la Red de Clínicas Jurídicas de Interés Público (año 1997): tres clínicas de Chile (Diego Portales, la Universidad de Talca y la Católica de Temuco); tres de Argentina (UBA-CELS, Universidad de Palermo y la Universidad del Comahue) y dos de Perú (Pontificia Universidad Católica de Perú y la universidad de San Agustín de Arequipa). Luego se fueron incorporando otras como la Universidad Nacional de Tucumán de Argentina, la Universidad de San Antonio de Abad en Cusco – Perú, Universidad del Rosario de Colombia, la Universidad de San Francisco de Quito- Ecuador y del Instituto Tecnológico Autónomo de Méjico (ITAM). El primer lustro de funcionamiento de la Red se efectuaron anualmente dos encuentros nacionales, un seminario y un encuentro internacional. Los encuentros nacionales tuvieron estas agendas de trabajo el primero estuvo dedicado a aspectos organizacionales y estructurales de las clínicas ., luego a la presentación de casos, discusión, estrategias jurídicas y comunicacionales, presentaciones de especialistas y una publicación de la red (Documento de discusión sobre clínicas jurídicas de interés público en Argentina, avances, desafíos, estrategias y perspectivas, mayo de 2005, CELS).

⁴ www.escr.net.org

⁵ El extensionismo jurídico vecinal es un programa que busca extender conocimientos en temas jurídico-sociales a quienes por su condición, se encuentran en estado de vulnerabilidad. Se forman ciudadanos comprometidos con su comunidad para que mediante la información y la orientación, puedan brindar alternativas de soluciones posibles a las diversas demandas a los vecinos . (Extraído de "Extensionismo jurídico vecinal. Un eslabón entre la Justicia y la Comunidad", Mendoza 2006).

trabajar mancomunadamente para brindar un mejor servicio social por el cual fueron creadas las clínicas, como objetivo mayor.

Así podremos ir retroalimentando nuestras experiencias, enriqueciéndolas, compartiendo metodologías de trabajo, actualizando los programas curriculares de las clínicas, compartiendo diferentes visiones de cómo ir sorteando los obstáculos que se van presentando y difundiendo a la sociedad la existencia de las mismas, poder acercarnos al campo social y la posibilidad de ir abriendo nuevas clínicas y nuevos consultorios a lo largo y ancho del país. Para que cada vez más gente esté informada de sus derechos, sepa como acceder a la información, a la participación y a la justicia ya que todos somos iguales ante la ley. Y por ahí un poco idealista, pensar que un pueblo culto que defiende sus derecho puede cambiar el rumbo de su país, hacia uno más democrático, más igualitario socioeconómicamente, con trabajo, salud y educación y, como dice el artículo 4to de la Ley General del Ambiente, preservando el medio ambiente para las generaciones futuras.

Las actuaciones de algunos jueces y fiscales han sentado jurisprudencia con algunos casos llevados por la clínica lo que reivindica el trabajo de la clínica en sí y la mejora de la institución de la justicia en el país.

Una vez conformada esta red nacional, podríamos extenderla al MERCOSUR y hacia Latinoamérica con el paso de los años. Este es el gran desafío que nos queda, el cual ya hemos comenzado a transitar⁶.

⁶ Ver conclusiones del encuentro "Causas de Interés Público, Clínicas y Extensionismo Jurídico" (28/3/2008) en http://www.farn.org.ar/docs/minuta_extensionismo_mar08.pdf

Bibliografía

- Abramovich, Víctor. La enseñanza del derecho en las Clínicas Legales de Interés Público. Materiales para una agenda temática, en "Defensa Jurídica del Interés Público. Enseñanza, estrategias y experiencias" cuaderno de análisis jurídico, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales. Serie de Publicaciones especiales 9. 1999.
- CELS. Documento de discusión sobre clínicas jurídicas de interés público en Argentina. Avances, desafíos, estrategias, perspectivas. 2005.
- Mouriño, Gustavo. "La enseñanza del derecho en clínicas jurídicas de interés público: cuatro preguntas para una caracterización," Universidad de Palermo, 2007.
- Schön, Donald. "La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje de las profesiones". Paidós (1992).
- Bonilla, Daniel. "Las Clínicas de Derecho de Interés Público: Una Herramienta contra el Formalismo Jurídico". Ponencia presentada en Georgia State University College of Law (2007).
- Dra. Lucia Casado Casado, Dr. Jordi Jaria Manzano y Dra. Ana Pallares Serrano. "La Clínica Jurídica Ambiental: una experiencia de la aplicación del método clínico en el ámbito del derecho ambiental" Facultad de Ciencias Jurídicas Universidad Rovira y Virgilio, Tarragona, Catalunya, España.
- Martín Diego Blázquez. "Apuntes acerca de la educación jurídica clínica" en Revista Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política N°3, pag. 43 a 60, invierno 2005-2006. www.universitas.org
- Suárez Larrabure, María Dolores. "Hacia la socialización jurídica, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán".



LAS ONGs como formadoras de opinión

La tarea de comunicar

Por Federico Sangalli

Responsable de Prensa y Comunicación de FARN

Resumen ejecutivo

La tarea de comunicar es trascendente para cualquier organización. La presencia en los medios es uno de los objetivos principales ya que es un ámbito con alta exposición y llegada a la sociedad. Los montos que se manejan por publicidades en los medios son generalmente altos, con lo cual tener buena relación y llegada con los periodistas es una excelente –y casi imprescindible– manera de lograr tener presencia en la prensa.

En cuanto a la comunicación y difusión con la gente en general, las nuevas tecnologías han sido de gran ayuda en ese aspecto. El sitio en Internet es la “ventana” de la organización, por eso es necesario mantenerlo actualizado y volcar toda la información allí, ya que además se convierte en un espacio propio de difusión cuando no se puede acceder a los medios.

Por último, para que la tarea de comunicar sea eficaz se necesita convencimiento de lo que se está realizando y difundiendo. Las claves para que la tarea de comunicar, difundir y posicionarse en los medios tengan resultado son la constancia, persistencia, responsabilidad y compromiso con lo que se está trabajando. Por ello, si se tiene en cuenta que este

trabajo necesita tiempo y compromiso, resultará más atractivo si uno se identifica con la misión de la organización, ya que trabajará con mayor motivación en busca de los resultados.

I. Introducción

Una de las misiones de FARN y compromiso asumido en su fundación fue la de promocionar el desarrollo sustentable, siendo los decisores públicos y privados los principales destinatarios.

Sin dudas que el área de Prensa, Comunicación y Difusión juega un rol por demás importante en ese aspecto, siendo uno de los canales primordiales a la hora de cumplir con esa misión de la organización. En ese sentido, se distinguen a grandes rasgos dos ejes:

- a) por un lado la difusión a través de los medios de comunicación tradicionales, es decir: radio, TV, gráfica y en este último tiempo se puede agregar Internet (portales, medios digitales);
- b) por el otro se encuentran los contactos y difusión por fuera de los medios masivos de comunicación, como ser la difusión en organismos públicos y privados, ámbitos judiciales, legislativos, universidades.

En el siguiente artículo se realizará un detalle de estas dos formas de abordar la comunicación, como así también los principales obstáculos que suelen aparecer y las diversas formas de superarlo.

II. La difusión

Cualquier acción, comunicado, reflexión, resultado, convocatoria que se haga en una ONG necesita ser difundida, es un compromiso y casi una obligación que demuestra la transparencia de la organización como así también los temas en los que se encuentra trabajando. Aunque parezca una simple acción, el "dar a conocer" es el mayor de los desafíos que tiene el área de Prensa y Comunicación, ya que no se trata sólo de enviar una gacetilla o correo electrónico, ello es la punta del iceberg de una serie de acciones previas que tienen su cierre en el producto final mencionado.

Para que las reflexiones, opiniones y comunicados de una ONG tengan el impacto deseado se necesita realizar un trabajo de preproducción, producción y postproducción, al igual que si fuera un programa de radio o televisión.

A la hora de realizar un comunicado se debe tener en cuenta una diversidad de cuestiones, desde la más simple y concreta como es la definición del tema, hasta otras más precisas como por ejemplo día y horario de envío, formas de titular, redactar y enviar la información. Todo ello se planifica con anterioridad, aunque lógicamente puede sufrir contratiempos o imponderables que hacen que un informe se retrase en su envío, o al revés, se adelante por diversas circunstancias.

A continuación se presenta una pirámide que muestra, de manera general, los pasos previos que se efectúan antes de enviar una gacetilla o comunicado de prensa. Como ya se mencionó anteriormente, de acuerdo a cada caso se modifican alguno de los pasos, se saltean, o se duplican en cuánto a su intensidad.

Gacetilla / Comunicado



Por otra parte, existe la idea de que difundir se vincula simplemente con los medios de comunicación, cuando en realidad existen innumerables ámbitos que según las circunstancias pueden ser iguales o incluso más importantes que los medios de comunicación. Las nuevas tecnologías se han transformado en una gran ayuda para la difusión en sí, y más aún en el caso de las organizaciones sociales. Suele suceder con frecuencia que los medios masivos no tienen espacio o interés en publicar la información elaborada y enviada por las OSC, pero los correos electrónicos, sitios de Internet propios de cada organización y los portales de noticias se han convertido en canales no tradicionales de vital importancia para transmitir información que otras circunstancias hubiera pasado –casi– desapercibida.

a. Boletines

Los boletines informativos son tan viejos como efectivos. En una primera época se realizaban sólo en “versión papel”, pero desde la irrupción de las nuevas tecnologías es cada vez más frecuente recibir en la casilla de correo electrónico los boletines (también llamados newsletter) de organizaciones, empresas, medios, etc.

En el caso de las organizaciones sociales en general y FARN en particular, el boletín es el canal de comunicación masivo por excelencia. En la actualidad casi 10 mil personas reciben quincenalmente en su casilla de correo de manera personalizada el boletín de FARN en el que se sintetizan las actividades, eventos y acciones que se llevaron adelante en las últimas semanas. De esta manera se asegura la llegada y difusión a autoridades, organismos públicos y privados, empresas, organizaciones, medios de comunicación, o simplemente interesados en temas ambientales.

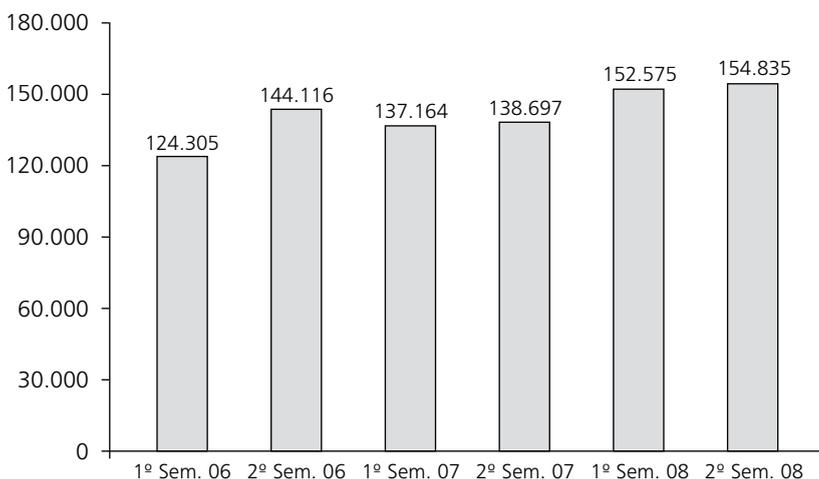
b. Sitio en Internet

El sitio web es la ventana a la sociedad en general. El acceso a Internet se masificó en los últimos años y seguramente en breve será el principal medio para comunicarse. A su vez, su costo es relativamente bajo en relación a todos los servicios a los que se accede, y también existen lugares de acceso público y gratuito. Por último, y no menos importante, el alcance global que posee Internet es quizás el rasgo más atractivo y revolucionario de los que se han mencionado.

Por ello es que resulta de vital importancia mantener el sitio actualizado como así también que cuente con todos los contenidos que elabora la organización. De esa manera se convierte en una biblioteca virtual a la que pueden acceder de cualquier parte del mundo y conocer las opiniones y conceptos difundidos cotidianamente por la fundación. De más está decir que una de las políticas de FARN es además que tanto las publicaciones como los documentos de trabajo de elaboración propia se encuentren disponibles en su totalidad y de manera gratuita en el sitio, lo cuál genera un tráfico cada vez mayor.

A modo de ilustrar lo comentado, sirve como dato estadístico mencionar que en el primer semestre de de 2006 el sitio de FARN tuvo un promedio de 20 mil ingresos mensuales, mientras que en el mismo período de 2008 esa cifra aumentó a 25 mil. Además, en junio de 2008, justamente el último mes de registro hasta el momento que se entregó el material, la cantidad de visitas llegó al máximo de 38 mil visitas, lo que sugiere un promedio de 1200 visitas por día. En cuanto a los días de mayor tráfico, los fines de semana las cifras por lo general descienden mientras que en la semana aumentan. Estos números demuestran la importancia que tiene para una organización contar con un canal de comunicación/difusión que recibe esa cantidad de visitas. Si a eso le sumamos además las casi 10

Gráfico 1: Visitas al sitio de FARN. Por semestre. 1° semestre de 2006 al 2° semestre de 2008.



mil personas que reciben quincenalmente los boletines informativos nos damos cuenta de lo poderoso, abarcativo y diverso que resulta ser Internet para la labor de prensa y comunicación en una organización civil.

Otro de los temas a tener en cuenta es la conexión entre el sitio y el boletín de FARN. El mismo es elaborado basándose casi por completo en el sitio de la fundación, con el objetivo de lograr que las personas que reciben el boletín en su correo electrónico y quieren ampliar la información allí presentada deban dirigirse al sitio de FARN, de manera tal se genera una retroalimentación que incentiva a mantener permanentemente actualizado el sitio y a la vez un feedback con la gente.

Un último dato para tener en cuenta es que cada vez más gente ingresa al sitio en busca de asesoramiento para temas vinculados con su vida cotidiana, y lógicamente relacionados con el medio ambiente. Fue así que se decidió en una primera etapa armar un manual de preguntas frecuentes de los temas residuos, antenas y ruidos en la ciudad de Buenos Aires¹, tomando como base las consultas por correo electrónico y teléfono que se reciben todos los días en FARN. Esta sección del sitio se convirtió en una de las más visitadas, y simultáneamente las consultas que se realizaban por mail y/o teléfono sobre éstos temas han descendido de manera considerable.

En los últimos años la participación y preocupación ciudadana por los temas que viven –y padecen– cotidianamente ha crecido en nuestro país, y muchas veces se acercan a las OSC por ayuda o asesoramiento en ese sentido. Por ello, más allá de las respuestas tradicionales que se seguirán haciendo, la herramienta de Internet (en particular el sitio web) y los correos electrónicos deben ser pensados constantemente en busca de satisfacer las demandas de la gente.

En síntesis, tanto el newsletter como las preguntas frecuentes son ejemplos de herramientas de comunicación efectivas, directas y no tradicionales que pueden implementarse en una organización, y que aseguran su llegada a miles de personas ávidas de informarse y colaborar con los fines de la OSC.

¹ Ver http://www.farn.org.ar/participacion/preguntas_frecuentes.html

III. Medios de comunicación

Los medios de comunicación son para las organizaciones de la sociedad civil una ventana para masificar la información y difundir actividades, eventos, posturas sobre diversos temas, etc.

Como ya se ha descrito en el punto anterior, la irrupción de las nuevas tecnologías significó una democratización y masificación de la información, y por ello es que se ha convertido en un canal "alternativo" que posee cada vez más fuerza.

Sin embargo, es innegable la fuerza de los medios de comunicación masivos "tradicionales" como el diario, la radio y la televisión. El área de Prensa y Comunicación es justamente el canal que conecta una organización o empresa con los medios ya que se encarga de los contactos, llamados, pedidos de información, declaraciones, columnas de opinión, organización de la agenda del staff de la organización, ejes temáticos y difusión de todo el contenido que se elabora.

En los últimos años el rol del área de Prensa y Comunicación ha cobrado una importancia que anteriormente no tenía dentro de las organizaciones. Resulta casi imposible pensar en una organización sin un departamento, área o aunque sea una persona que se dedique a la relación con los medios, difusión y comunicación de las diversas acciones que se realizan. Y es que no quedan dudas de que una comunicación efectiva y precisa es igual o hasta más importante que lo que se comunica. Un *aceitado* canal de difusión asegura una presencia en los medios inimaginable. Además, existen dos puntos que juegan a favor de las OSC en relación a su publicación en los medios:

- ▶ **Credibilidad:** salir citado en una nota, o un reportaje en televisión/radio es visto como el "especialista que sabe del tema".
- ▶ **Sin costo:** a diferencia de las publicidades, tener contacto con periodistas y presencia en los medios de comunicación a través de esta forma no tiene mayor costo que el tiempo que demanda preparar una nota, columna o declaración.

En lo que respecta a la relación entre los medios de comunicación y las OSC, para comenzar se debe partir de la base que la presencia de las OSC/ONG en diarios, revistas, radios y televisión es relativamente baja en

relación a la cantidad de noticias que se generan diariamente. Según un estudio realizado por Periodismo Social², del total de noticias publicadas en diez diarios de tirada nacional³ en los meses de abril, mayo y junio de 2005, entre el 8% y 12% tuvieron la presencia de organizaciones del tercer sector. En cuanto a los ejes temáticos predominantes, se ubicaron como los destacados la economía, la cultura y la política.

Con estos datos que se muestran como referencia es necesario ubicarse en el lugar que ocupan las noticias generadas por una OSC ambiental como FARN en medios de comunicación. En ese sentido, desde el Área de Prensa y Comunicación se tienen en cuenta varios aspectos para lograr tener un espacio en ese lugar tan codiciado que se llaman "los medios", a continuación se enumeran los principales:

- a) Responder siempre con sinceridad: parece más una declaración de principios que un punto a tener en cuenta, pero la honestidad en el trato con los periodistas resulta fundamental para mantener una relación duradera y creíble. En muchos casos sucede que no se cuenta con la información requerida, o por algún motivo no se puede responder al pedido del periodista, en todos los casos, sin importar la causa, se debe responder a los pedidos periodísticos, siempre es mejor un "no" que no devolver un llamado o un correo electrónico.
- b) Envío de información: se debe mantener informado a los periodistas de todas las actividades o acciones que se realizaron o van a llevarse a cabo. El correo electrónico es el canal más directo, sencillo y menos costoso para difundir la información, pero también es necesario realizar llamados con cierta frecuencia a aquellos periodistas que trabajan los temas que están vinculados con los ejes temáticos de la organización.
- c) Es muy común que nombres, siglas o a veces declaraciones salgan mal escritas o fuera de contexto, y por lo general se llama al periodista para hacerle saber sobre este error. También resulta importante valorar las menciones bien hechas o las notas que salen "como se

² Las ONG son Noticia, Estrategias para optimizar las relaciones entre organizaciones sociales y medios de comunicación. Periodismo Social, año 2007.

³ Ámbito Financiero, Clarín, Crónica, Diario Popular, El Cronista Comercial, Infobae, La Nación, La Prensa, La Razón y Página 12.

esperaba”, ya que como se ha desarrollado en este capítulo, existen una gran cantidad de fuentes que pueden ser consultadas y muy poco espacio en los medios, con lo cual que nos hayan “elegido” para su nota debe ser valorado.

Siempre se debe estar atento a lo que los medios necesitan, por ello es recomendable tener una agenda actualizada de las próximas actividades o fechas que con seguridad acapararán la atención de los medios. Puede resultar muy frustrante organizar con tiempo una conferencia de prensa, evento de difusión de material o acciones similares en el mismo día que, por ejemplo, se inauguran las sesiones ordinarias en el Congreso Nacional. Sin lugar a dudas las tapas de todos los diarios y noticias destacadas de los noticieros de radio y televisión se centrarán en lo que allí pase, mientras que la repercusión de la acción tan minuciosamente preparada puede ser mínima.

En ese sentido, también es necesario tener contacto con los periodistas, que sin lugar a duda manejan de manera más directa y con mayor experiencia los tiempos de los medios para los que trabajan. De más está decir que esto no significa comprometer o presionar para que una nota sea publicada, ya que en esos casos por lo general sucede lo contrario, y quizás se pierda un contacto por el sólo hecho de buscar que un comunicado, noticia o declaración sea publicado. Allí es donde se encuentra la “habilidad” y manejo del área de Prensa y Comunicación para lograr que la información enviada sea “imprescindible” para el periodista, y casi se sienta obligado –en el buen sentido del término– a publicar o dar a conocer lo que le entregamos.

a. Los medios y la misión de una OSC

La presencia y repercusión en los medios de comunicación resultan grandes colaboradores para cumplir con la misión de una organización como FARN, que tiene como una de sus premisas incidir tanto en los decisores públicos como privados.

La difusión que se logra a través de la prensa es difícilmente igualable de otra manera, por eso es que se requiere de una estrategia prolija y estudiada. El hecho de no tener una definición clara de lo que se busca y lo que se quiere de los medios se corre el riesgo de salir perjudicados en

vez de beneficiados por la exposición en ellos. En ese sentido es que se deben aprovechar las oportunidades que brinda la prensa, y allí es donde la comunicación resulta imprescindible para tener un discurso claro, conciso y atrapante.

Asimismo, es importante mencionar que el trabajo de las OSC es más fructífero cuando se hace coordinado y en conjunto, en vez de competir por el mismo espacio en los medios. Cuánto más cerca y comunicado se esté entre las OSC mayor será el “beneficio” que se puede conseguir para las acciones que se están llevando adelante. El trabajo en grupo es vital para ganar un espacio entre las miles de noticias que se generan en la agenda pública diariamente. Es por eso que también se debe coordinar con las otras OSC los días, momentos y espacios en donde se harán campañas de difusión o prensa, de manera de no superponerse o para buscar hacer acciones en conjunto que seguramente tengan más repercusión.

b. Los ejemplos de la elaboración del Anteproyecto de Código Ambiental para la Ciudad de Buenos Aires y la Causa Riachuelo

b1. Elaboración del Anteproyecto de Código Ambiental para la Ciudad de Buenos Aires

FARN comenzó la elaboración de este proyecto en el mes de septiembre de 2006 con la firma del convenio con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires⁴. Durante todo este tiempo se llevaron adelante reuniones y eventos en los que se fueron dando a conocer los avances del mismo. Desde el área de Prensa y Comunicación siempre se dio difusión a dichos eventos, pero no tanto focalizando en los medios de comunicación sino más bien en la red de contactos y mailing que posee la fundación.

Por otra parte, en mayo de 2007 se dio apertura al registro de actores, al cual se puede inscribir cualquier persona, empresa, organización para luego ser convocada en el momento que se lleven a cabo los talleres participativos temáticos. En ese momento sí comenzó una difusión más

⁴ Ver Capítulo sobre Código Ambiental.

fuerte, con el objetivo de usar a los medios de comunicación como canal de llegada a todos los ciudadanos de Capital Federal para que supieran de la existencia de este registro y participaran de la elaboración del anteproyecto de Código.

En ese marco fue que luego de un trabajo personalizado de varias semanas se logró salir en Clarín⁵ el día 4 de febrero de 2008 como nota principal de la sección Ciudad. Para tomar dimensión de la repercusión que tuvo dicha publicación basta con mencionar que hasta ese momento se habían inscripto al registro de actores cerca de 100 personas, y luego de esa nota el número superó los 300 inscriptos en sólo un par de semanas. A ello se le sumó que el 11 de febrero de 2008 Clarín⁶ nuevamente tocó el tema, esta vez en su Editorial, lo que significó una nueva salida en el diario.



⁵ <http://www.clarin.com/diario/2008/02/04/laciudad/h-03601.htm>

⁶ <http://www.clarin.com/diario/2008/02/11/opinion/o-01801.htm>

A partir de allí la relación con los medios se modificó sustancialmente en relación a este tema. Había sido un arduo trabajo lograr que los medios tomaran esta información, ya que al tratarse de un proyecto de tres años de duración resultaba complejo “encontrar” la noticia que sedujera a los periodistas. La apertura de los talleres participativos fue la clave para que finalmente se pudiera difundir en diversos medios el tema y posicionarlo en la agenda periodística.

b.2. La Causa Riachuelo

FARN participó de la causa Riachuelo como tercero junto con otras ONG y el Defensor del Pueblo de la Nación⁷. En este caso el trabajo de prensa y difusión se focalizó principalmente en estar siempre atento a las novedades que surgieron de la causa: nuevos escritos presentados, audiencias públicas, informes. Con el pasar de los meses el interés por la causa y su evolución en la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue creciendo, más que nada por tratarse de un tema que afecta a gran cantidad de gente (en la cuenca Matanza Riachuelo vive el 10% de la población argentina) y que además se encuentra en la ciudad de Buenos Aires, lo que sin dudas colabora para que tenga mayor trascendencia en los medios de comunicación de Capital Federal. Por ello es que en este caso mantener una agenda actualizada resultó imprescindible en función de los pedidos que surgían. FARN logró erigirse para los medios como una de las organizaciones referentes en el tema Riachuelo, lo que sugirió una gran responsabilidad a la hora de responder con seriedad y compromiso a la gran cantidad de pedidos que se recibieron.

Se mantuvo contacto directo con los principales periodistas que trabajan el tema, actualizándolos permanentemente con las últimas novedades de la causa. La activa participación de FARN en la causa permitió que el área de Prensa y Comunicación tuviera siempre material e información para brindar a los periodistas. Es por ello que resultó clave mantener un fluido ida y vuelta entre las diversas áreas de la organización, ya que el trabajo en conjunto fue lo que determinó que luego eso se vea reflejado en los medios de comunicación.

⁷ Ver Capítulo Riachuelo.

Como ejemplos de la repercusión de FARN en los medios por el tema Riachuelo se pueden mencionar participaciones en programas de televisión como "Otro Tema", conducido por Santo Biassati en el canal TN, Telefé Noticias, entrevistas radiales de personalidades como Víctor Hugo Morales por radio Continental (AM 590) o salidas frecuentes en el diario La Nación⁸, Página 12⁹ o Crítica de la Argentina¹⁰.

IV. El trabajo interno

Para lograr una comunicación homogénea es necesario que hacia el interior de la organización la comunicación interna también trabaje de manera coordinada. Resulta imprescindible que exista un trabajo en conjunto entre todo el personal de OSC en pos de objetivos comunes, claros y con metas por alcanzar.

El área de Prensa y Comunicación es la responsable de que todo ello funcione correctamente, como así también de coordinar la difusión "hacia fuera", los envíos, las declaraciones en los medios de comunicación.

a. Elaboración de ejes temáticos

Como parte de la estrategia de Prensa y Comunicación, y enmarcada dentro de la estrategia general de la fundación, es que se dividió el trabajo en ejes temáticos. El objetivo principal de esta actividad es justamente categorizar la prioridad que tienen estos ejes con respecto al trabajo interno de la organización y luego también en vinculación a la difusión tanto en medios como en la sociedad en general.

Este ordenamiento de los principales ejes temáticos no busca darle mayor importancia a un tema por sobre el otro, sino organizar estratégicamente a qué temas son los que en un período establecido se les dará mayor empuje y focalizar la atención para trabajar, profundizar y difundir. Es recomendable tomar dos o tres ejes prioritarios a la hora de salir

⁸ http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1000075&high=andr%E9s%20n%E1poli
http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=835720&high=andr%E9s%20n%E1poli

⁹ <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/3-33933-2008-07-09.html>

¹⁰ <http://www.criticadigital.com/imprensa/index.php?secc=nota&nid=7719>

en los medios, ya que abrir varios “frentes” puede ser contraproducente en varios sentidos:

- a) Salir a hablar sobre varios temas que no estén conectados entre ellos confunde, da la sensación de cubrir todos los ámbitos pero a la vez de no especializarse en ninguno. De esta manera se corre el riesgo de convertirse en “opinólogo” y dejar de lado la especialización y “conocedor” del tema.
- b) A la vez, tener una gran diversidad de frentes temáticos en los medios de comunicación puede jugar en contra de la organización, ya que no todos manejan el 100% de los temas. Por ello, exponerse ante los periodistas como especialistas en un gran abanico temas, pero luego no poder responder a sus , pedidos de entrevistas, declaraciones o columnas porque el único que sabe sobre el tema no se encuentra disponible termina siendo peor para la organización. Además corremos el riesgo de no ser tenidos en cuenta para una futura oportunidad que se presente.
- c) En cambio, si se tienen dos o tres ejes temáticos resulta más sencillo a la hora de “salir a hablar” con los medios porque se cuenta con más de una alternativa en caso que no esté disponible alguno de los miembros de la organización. Este aspecto resulta muy importante, porque como se ha descrito anteriormente, no son muchas las oportunidades que tienen las OSC (y más en la temática ambiental) de salir en los medios. Por ello es fundamental aprovechar esas chances para lograr incidir con una exposición y llegada a ámbitos que no se lograrían de otra manera.

b. La ventanilla única de información

Como parte de la coordinación hacia adentro también es necesario unificar tanto los envíos como la recepción de información, principalmente aquella vinculada con medios de comunicación. Esta idea de “ventanilla única” de entrada y salida de información resulta clave en relación a la distribución de la información de manera homogénea y enmarcada en la estrategia general de comunicación, prensa y difusión.

La identificación de una persona encargada de manejar la información de la organización permite una comunicación directa con los medios de

comunicación y unificación de criterios en el aspecto interno. Es imprescindible que esta persona conozca en detalle los temas en los que se encuentra trabajando cada área y la estrategia general de comunicación. De esa manera, con esa información en su poder, será el coordinador de todos los pedidos que lleguen por parte de los medios de comunicación, y siempre deberá evaluar dichos requerimientos con la estrategia general, los ejes temáticos, y los tiempos que se manejan en la organización.

A su vez, desde el punto de vista del periodista o productor, ante cualquier consulta van a dirigirse a dicha persona, sabiendo que es la que maneja la comunicación de la organización. En muchos casos se utiliza al referente de prensa y comunicación como un filtro entre la organización y los medios, cuando en realidad debería ser considerado como un asesor en dichos temas. La idea es justamente mediar entre lo que piden los periodistas y lo que tiene/puede/debe entregar una organización, evaluando todos los puntos mencionados anteriormente.

El respeto y credibilidad de la organización depende en gran medida de cómo actúe esa persona, la forma que tiene de manejarse con los medios y la confianza para saber decir si o no de manera fundamentada, de acuerdo a la misión y objetivos de la institución para la que trabaja.

V. Conclusiones

Como se ha visto durante este capítulo, la tarea de comunicar es trascendente para cualquier organización en pos de lograr sus objetivos institucionales y su misión. En lo que respecta a los medios masivos, es necesario tener un contacto cotidiano y personalizado con periodistas y productores, enviar constantemente información y mostrarse dispuesto a colaborar en todo lo que esté a nuestro alcance. La presencia en los medios es uno de los objetivos que debe proponerse cualquier organización ya que es un ámbito con alta exposición y llegada a la comunidad.

En cuanto a la comunicación y difusión con la sociedad en general, se ha demostrado cómo las nuevas tecnologías han ayudado en ese aspecto. El sitio en Internet es la "ventana" de la organización, es necesario mantenerlo actualizado, y volcar toda la información allí, ya que además se

convierte en un espacio propio de difusión cuando no se puede acceder a los medios.

En la misma línea, mantener actualizado una buena base de contactos de correo electrónico es otra de las tareas que, aunque a veces resulta tediosa y poco atractiva, luego termina convirtiéndose en una poderosa arma para comunicar. Se deben realizar diferentes bases de manera de tener una direccionalidad en los envíos y llegar de manera precisa a quiénes se desea enviar la información. Si simplemente se envía masivamente los comunicados/informes/gacetillas a todos los contactos, se corre el riesgo de volverse una "molestia" para el que los recibe y pasar al casillero de "correo no deseado".

Por último, y más allá de las acciones que se han descrito en diferentes pasajes del artículo, queda por mencionar que para que la tarea de comunicar sea eficaz se necesita convencimiento de lo que se está realizando y difundiendo. Es algo que no puede enseñarse ni aprenderse. Esto no quiere decir que no se pueda llevar adelante un eficiente trabajo de Prensa y Comunicación aunque no se esté de acuerdo o comparta las acciones que se realizan pero resultará mucho más complejo. Las claves para que la tarea de comunicar, difundir y posicionarse en los medios tengan resultado son la constancia, persistencia, responsabilidad y compromiso con lo que se está trabajando. Por ello, si se tiene en cuenta que este trabajo necesita tiempo y compromiso, resultará más atractivo si uno se identifica con la misión de la organización, ya que trabajará con mayor motivación para lograr los objetivos y la incidencia que se busca institucionalmente.



**PREMIO DE MONOGRAFÍA
ADRIANA SCHIFFRIN**

SÉPTIMA CONVOCATORIA

**Gestión Sustentable de las Cuencas Hídricas:
conflictos y desafíos**

Introducción

FARN tiene el honor de presentar la Séptima Edición del Premio de Monografía Adriana Schiffrin, sobre el tema “Gestión Sustentable de las Cuencas Hídricas: conflictos y desafíos”.

El Premio de Monografía Adriana Schiffrin comenzó en el año 2002 con el objetivo de incentivar el desarrollo de conocimientos sobre diversos temas vinculados a la protección del ambiente y la equidad intergeneracional, siendo en la actualidad el premio más antiguo que en esta materia se ofrece en nuestro país.

Este premio constituye un homenaje a una abogada y mediadora que marcó un rumbo importante en FARN. Adriana Schiffrin deja un legado de excelencia profesional, compañerismo y calidad humana.

Afortunadamente desde este año los trabajos ganadores se incorporan al Informe Ambiental Anual, y hacen presente el orgullo de FARN en su tarea de promoción y construcción de capacidades.

Sobre Adriana Schiffrin

Se graduó de abogada en la Universidad Nacional de Buenos Aires. A partir de entonces se dedicó al ejercicio privado de la profesión y a la docencia universitaria.

Se especializó en mediación y otras técnicas de resolución de conflictos en el país y en los Estados Unidos, realizando, entre otros, los Seminarios sobre Negociación en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Fue mediadora certificada por el Ministerio de Justicia de la Nación, co-directora del Centro Vecinal de Mediación de Belgrano y vocal de la Comisión de Mediación del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires.

Fue co-autora y co-compiladora de *Mediación: una transformación en la cultura* (Editorial Paidós, 1996). Escribió numerosos artículos sobre su especialidad en publicaciones profesionales y de interés general.

Adriana Schiffrin integró el plantel docente del entonces Centro Regional de Investigación y Capacitación - SUSTENTAR de FARN, desempeñando-

se como co-directora del módulo de Facilitación y Mediación de Conflictos sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Fue miembro de Consenso Ambiental - Facilitadores y Mediadores para el Desarrollo Sustentable, grupo asociado a FARN que durante su gestión se concentró en el desarrollo de la mediación y la negociación ambiental en el marco de la resolución alternativa de conflictos, uno de los elementos fundamentales de la que se ha denominado "gobernabilidad para la sustentabilidad", tema sustantivo de esta Fundación.

Curriculum del jurado

María Marcela Flores

Abogada y escribana de la Universidad Nacional de La Plata. Master en Derecho Ambiental, Universidad de San Sebastián, España y Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Especialización en Derecho Ambiental y Recursos Naturales en la Universidad de Oregon, USA y Universidad Austral (Argentina). Especialista en Solución Internacional de Litigios respecto a los recursos Gas, Petróleo, Energía Eléctrica y Minería, IDLI, Roma, Italia. Doctorando, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Asesor de Empresas en materia ambiental. Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN, Bohn, Alemania.

Cortesy Assistant Proffessor. School of Law. University of Oregon. USA, 1994.

Secretaria Académica y Profesor en el Programa de Postgrado Anual de Derecho Ambiental y Energético, Universidad Austral. Profesor en las Maestrías de Derecho Empresarial; Derecho Administrativo y de la Magistratura Judicial, Curso de Posgrado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Austral. Profesora de la Maestría de Economía y Derecho Ambiental. UBA y de la Especialización en Derecho Ambiental de la Universidad de Belgrano.

Fue Asesor de Gabinete de las Autoridades de Aplicación Ambiental de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (participó en Provincia de Buenos Aires en la redacción de los Proyectos de Decretos Reglamentarios: 1741/96 de Radicación Industrial, 3395/96 de Efluentes Gaseosos, 806/97 de Residuos Especiales, 906/97 de Impacto Ambiental Minero, 1712/97 de Reforma del Decreto 1741/96, etc., como así también en numerosas Resoluciones de la Secretaría en materia de Radicación Industrial, Impacto Ambiental, Transporte, Residuos y Efluentes Gaseosos y en Ciudad de Buenos en la redacción de los proyectos de reglamentación de la Ley 123 de Evaluación de Impacto Ambiental, y de la Ley 154 de Residuos Patogénicos como así también en Resoluciones complementarias de normas ambientales). Asesor de la Comisión de Medio Ambiente de la Legislatura de la Pcia. de Bs. As. (participó en el equipo redactor del Proyecto de Ley Integral de Medio Ambiente, de Residuos Especiales, de Residuos Patogénicos, de Creación

del Instituto Provincial del Medio Ambiente, Cloacas y Pozos de Agua, revisión del proyecto de Código de Aguas, etc.).

Consultor y Especialista para Programas del BID, BIRF, PNUD y GEFT. Miembro del Equipo de Redacción del Suplemento Ambiental de la Revista La Ley.

Es Autor de artículos publicados en el Suplemento Ambiental de la Revista La Ley, en Jurisprudencia Argentina, Lexis Nexis, Coautora con el Dr. Juan Oribe, del Libro, Tomo I, publicado por el PNUD y el GEFT sobre Normativa Internacional, Binacional y Nacional, aplicable al Río de La Plata y su Frente Marítimo, Autor de Capítulos de Libros publicados por la Fundación del Banco Mundial, PNUD-GEFT, Editorial Praia, UNLP, Ciudad Argentina, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Ley, etc..

Expositor en Congresos y Seminarios Nacionales e Internacionales.

Juan Pablo Schifini

Italiano de nacimiento y argentino por adopción, es Ingeniero Civil con postgrado en Ingeniería Sanitaria de la Universidad de Buenos Aires. Actuó como consultor del BID, BIRF, OEA, OPS, PNUD, UE y UNIDO en la Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, Guinea, Guinea Bissau, Honduras, Panamá, Perú, Nicaragua, Uruguay, Senegal y Zaire, en diseño y evaluación de proyectos y estudios institucionales. Ha sido Gerente de Ingeniería de Obras Sanitarias de la Nación y consultor técnico del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, Argentina. Ha sido y es docente de grado y postgrado actuando en Argentina, Honduras y Chile. Ha dictado conferencias y publicado textos y numerosos artículos en revistas de su especialidad. Actualmente es Jefe del Departamento de Ingeniería Sanitaria de Latinoconsult S. A. y se desempeña como asesor del Ministerio de Salud de Panamá. Es asimismo Asesor Técnico de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS) de la cual fue Vicepresidente Técnico y Vicepresidente para la IV Región y es Presidente de la Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (AIDIS Argentina). Es además profesor de postgrado de la Maestría en Ingeniería Sanitaria y Ambiental de la Universidad de Buenos Aires y del curso de postgrado de Ingeniería Sanitaria de la Universidad de Rosario, Argentina.

Eduardo Mondino

Diplomado en el Colegio Universitario de Periodismo Obispo Trejo y Sabinaria de Córdoba.

Profesor Titular de la Cátedra de “Política Contemporánea” en el Colegio Universitario de Periodismo de Córdoba.

- ▶ Secretario de Estado de Acción Social de la Nación.
- ▶ Diputado Nacional por la Provincia de Córdoba: Presidente de la Comisión de Educación y Vicepresidente de la Comisión de Comunicaciones.
- ▶ Actualmente es el Defensor del Pueblo de la Nación, cargo que asumió como resultado de su designación por unanimidad de ambas Cámaras Legislativas del Congreso de la Nación, y para el cual resultó reelecto.
- ▶ Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (F.I.O.) durante el período 2001-2003.
- ▶ Director Ejecutivo del Instituto Internacional del Ombudsman (I.O.I.), por América Latina desde 2003.
- ▶ Miembro del Comité Ejecutivo de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de América (R.I.N.) ante el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante el período 2004-2008.
- ▶ Ex Defensor del Pueblo de la Nación (1999-2009).

Dictamen del jurado - 2008

A los 6 días del mes de Octubre de 2008, se reúnen los integrantes del Jurado designado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), con el objetivo de discernir el premio y las menciones del Premio de Monografía "Adriana Schiffrin", instituido con el objeto de fomentar la investigación y profundización de los temas de ambiente y desarrollo sustentable, y, por unanimidad, manifiestan lo siguiente:

El Jurado, expresando a FARN su agradecimiento por la distinción que implica su designación y en cumplimiento de esa responsabilidad, ha debido abocarse a la tarea de evaluar los trabajos monográficos presentados en la presente convocatoria al premio de Monografía "Adriana Schiffrin" sobre el tema "Gestión Sustentable de las Cuencas Hídricas: conflictos y desafíos".

Para dar cumplimiento a esta misión, siguiendo los criterios fijados en las bases del concurso, así como profundizando también en otros tales como los de utilidad y repercusión, ha examinado y calificado un total de cinco trabajos.

A partir del cotejo de las referidas bases del concurso y el intercambio de opiniones entre los miembros del Jurado se llegó a una selección definitiva, la cual merece consideración previa.

Al evaluar los trabajos el jurado ha tomado en cuenta su convencimiento que la gestión integral de los Recursos Hídricos de una Cuenca hidrográfica solo puede lograrse considerando en forma conjunta los aspectos técnicos, económicos, naturales, legales y sociales, involucrados en un marco institucional y organizativo que asegure la solución de los conflictos y desafíos en forma económica y ambientalmente sustentable y sostenible en el tiempo.

Al respecto en el contexto mundial los modelos institucionales y organizativos son variados destacándose como altamente positivos los de algunos países como Francia, y España que tienen larga experiencia en el tema y, en contexto de América Latina, el marco jurídico de Brasil.

Estas soluciones se centran en la creación de Comités de Cuenca integrados por todos los actores de la Cuenca (los Gobiernos centrales y locales, las instituciones del sector, todos los distintos usuarios del agua,

la comunidad) con amplias facultades para planificar, regular, controlar y ejecutar acciones para administrar adecuadamente el uso del agua ambiente en el contexto de la implementación de la política de estado vigente en relación al uso del recurso.

Teniendo en cuenta el tema propuesto para el concurso “Gestión sustentable de las cuencas hídricas: conflictos y desafíos” se esperaba por lo tanto que en la elaboración de los trabajos surgiera, entre otros aspectos, la oportunidad de identificar un enfoque jurídico que considerara mejores soluciones para la solución de los conflictos y de los desafíos.

En este contexto se debe destacar que, en términos generales, en los trabajos presentados se han observado algunas buenas descripciones de la actual situación técnica y ambiental de cuencas hídricas nacionales, algunas propuestas técnicas limitadas y –en un solo caso– adecuadas propuestas jurídicas enmarcadas en el contexto legal y normativo del país. Pero ningún trabajo contempla soluciones institucionales superadoras. A su vez, no se han considerado como elemento clave para un enfoque integrado de la gestión de cuencas, los aspectos sociales relacionados con la calidad de vida de la población y su participación en las decisiones.

Es por ello que el jurado ha declarado desierto el Premio de este Concurso.

Sin embargo, un trabajo ha merecido Mención por su nivel académico y por la actualidad de los enfoques presentados respetando el marco jurídico y ambiental del país.

El premio Primera Mención se ha otorgado a la monografía presentada por el Dr. Agustín Bernardo Bonaveri y el Dr. Santiago Javier Alonso, denominada “Gestión Sustentable de la Cuenca Hídrica Salí-Dulce. Un aporte desde el derecho ambiental”.

El Jurado expresa a FARN su agradecimiento por la confianza depositada en sus miembros. Resta felicitar a todos los candidatos por el esfuerzo realizado y alentar a FARN para seguir llevando adelante este concurso, estimulando la presentación de ensayos en el marco de este prestigioso premio en memoria de Adriana Schiffrin.

Dra. María Marcela Flores
Ing. Juan Pablo Schiffrini
Lic. Eduardo Mondino



Gestión sustentable de la Cuenca Hídrica Salí-Dulce

Un aporte desde el derecho ambiental

Integrantes

Agustín Bernardo Bonaveri es abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires (1999). Especialista en Derecho y Economía Ambiental de la Universidad del Salvador y Carlos III de Madrid (2007). Actualmente se desempeña como consultor de la Dirección de Residuos Peligrosos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Santiago Javier Alonso es abogado, egresado de la Universidad Católica Argentina (2003). Abogado Especialista en Derecho Ambiental de la Universidad Católica Argentina (2006). Actualmente se encuentra cursando el Postgrado en Gestión Ambiental de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Austral. Se ha desempeñado como abogado en estudios jurídicos especializados en derecho ambiental y ha sido consultor legal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En la actualidad se desempeña como Coordinador Legal de la Dirección de Residuos Peligrosos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Aclaración

Las manifestaciones u opiniones volcadas en este trabajo no pueden ser interpretadas como pertenecientes al organismo en el que los suscriptos se desempeñan. Estas representan únicamente opiniones personales y deben ser entendidas como expresión de ideas realizadas en el ámbito académico.

Resumen ejecutivo

El presente trabajo tiene por objeto plantear algunos aportes desde el derecho ambiental para una gestión sustentable de la Cuenca Hídrica Salí-Dulce.

En primer término, se analiza el concepto de cuenca hídrica, con especial énfasis en la definición establecida por la ley 25.688, pero incorporando aportes de disciplinas extra jurídicas.

Luego se relevan los principales conflictos asociados a la gestión de las cuencas hídricas interjurisdiccionales, destacándose la complejidad institucional y legal que presenta nuestro sistema político-jurídico.

En la misma línea, se abordan las distintas problemáticas y conflictos ambientales de la Cuenca Hídrica Salí-Dulce, detallándose las causas y consecuencias de su contaminación.

A continuación, ingresamos en los aspectos jurídicos del trabajo, abordando el estudio de los Principios Rectores de Política Hídrica Nacional, entendiéndolos como una herramienta esencial para la gestión sustentable del agua en general y de las cuencas hídricas en particular.

El acápite siguiente corresponde al estudio de la gestión político-administrativa de la Cuenca Hídrica Salí-Dulce, desarrollando sus antecedentes históricos, diversos proyectos de ley actuales tendientes a su regulación jurídica y el Acta Acuerdo por la que se crea el Comité Interjurisdiccional en marzo de 2007. Lo anterior se complementa con un breve estudio relativo a la gestión de la Cuenca Matanza Riachuelo y de la Cuenca del Río Colorado. Por último, se analiza la ley 25.688 de presupuestos mínimos del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas.

Finalmente, se concluye el trabajo con una serie de propuestas superadoras de la crisis ambiental que sufre la Cuenca Salí-Dulce.

I. Concepto de Cuenca Hídrica

A manera introductoria de la temática objeto del presente trabajo, consideramos necesario realizar algunas consideraciones relativas acerca de qué se entiende por cuenca hídrica. Ello en función de que, muchas

veces, se avanza sobre cuestiones jurídicas o de gestión del recurso sin tener, cuando menos, los conceptos fundamentales de orden técnico de aquello que se pretende regular o gestionar.

Sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo anterior, no realizaremos a continuación un catálogo de las diversas definiciones y explicaciones sobre cuencas hídricas, sino que esbozaremos una conceptualización que resulte suficiente para adecuar respuestas y propuestas superadoras tendientes a mejorar la situación de la Cuenca Salí-Dulce.

Al respecto, podemos partir la definición legal del artículo 2º de la ley 25.688 que entiende *“por cuenca hídrica superficial, a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas”*.

Esta definición ha recibido críticas de parte de alguna doctrina¹, mas sin entrar a discutir su corrección o conveniencia, entendemos que la definición legal será la que determine el marco de actuación de todos los actores, públicos y privados, en lo que respecta a la gestión de la cuenca².

Esta región geográfica estará conformada básicamente por el río principal de la cuenca hídrica, los afluentes y las intervenciones antropogénicas.

Determinar cuál es el río principal es una cuestión que no siempre surge claramente. En efecto, dependerá del criterio que se adopte para ello: puede optarse por el largo del río, o por su caudal, o por ser el que mayor superficie abarca en la cuenca. En el caso objeto del presente trabajo, se tomaron para identificar a la cuenca a los ríos Salí y Dulce. El primero de ellos abarca casi la totalidad de la provincia de Tucumán y parte de Catamarca, en tanto que el río Dulce, ubicado en la parte inferior de la cuenca, atraviesa en diagonal la provincia de Santiago del Estero.

¹ Cfr. DEL CAMPO, Cristina en “El derecho al trasvase de cuencas. Una cuestión de recursos hídricos provinciales regulables por las leyes de presupuestos mínimos ambientales”, Revista de Derecho Ambiental N° 1, Lexis Nexos, Buenos Aires, 2004, pág. 7, para quien la ley 25.688 *“tristemente reinventa conceptos. Así, el art. 2º de la ley, impone particulares conceptos de agua y de cuenca ...”*

² Cabe recordar asimismo que toda definición es en un punto discrecional, y no puede predicarse de ellas tanto una corrección o incorrección, sino más bien una mayor o menor utilidad a los fines de la comunicación.

Por su parte, los afluentes son ríos secundarios que tributan o descargan al río principal. En el caso de la cuenca Salí-Dulce, la casi totalidad de los principales afluentes descargan en la margen derecha del río Salí, totalizando cuarenta y dos (42) cuerpos de agua³.

Por último, el factor humano a través de las denominadas “intervenciones antropogénicas” incide y conforma a la cuenca a través de la construcción de ciudades, caminos, represas, explotaciones agropecuarias y obras para riego entre otras.

Puede reconocerse y atribuirse a toda cuenca funciones de carácter: (a) hidrológico (captación, almacenamiento y descarga de agua), (b) ambiental (hábitat de flora y fauna, conservación de la biodiversidad, integridad y diversidad de suelos, entre otras), (c) social (provee espacios para el desarrollo social y cultural de los habitantes de la cuenca), y (d) económico (fundamental para el riego de cultivos, el aprovechamiento con fines eléctricos y la pesca, entre otros).

Podemos decir, a los fines del presente trabajo, que la cuenca hídrica estará conformada por el conjunto interrelacionado de elementos naturales –fundamentalmente el río principal y sus afluentes, pero también el relieve, flora, fauna, etc.– y humanos –ciudades, represas, explotaciones agropecuarias, etc.– que con su intervención modifican y afectan a la cuenca hídrica natural.

II. Conflictos asociados a la gestión de las Cuencas Hídricas interjurisdiccionales

El principal problema que afrontan las cuencas hídricas interjurisdiccionales en la República Argentina es la **complejidad institucional y legal** que nuestro sistema político-jurídico presenta.

En el territorio nacional existen varias cuencas hídricas interjurisdiccionales, por lo que la problemática que en este trabajo presentamos para la

³ Asimismo, aunque no son afluentes del río Salí, los ríos de los Ranchillos, del Cajón o Tajamar y los arroyos Burruyacú, del Mollar y La Ramada son considerados parte integrante de la cuenca, por razones de proximidad geográfica y de aprovechamiento humano, cfr. Informe de la Subsecretaría de Recursos Hídricos en www.hidricosargentina.gov.ar/86.

Cuenca Salí-Dulce, se ve replicada en mayor o menor medida en todas ellas.

De acuerdo lo establece nuestra Constitución Nacional el dominio originario de los recursos naturales corresponde a las provincias⁴. En otras palabras, el dominio de cada porción del recurso corresponde a cada provincia, en la porción de su territorio, por lo que sobre un recurso interjurisdiccional existen varios dominios provinciales.

Muchos constitucionalistas asocian los conceptos de dominio y jurisdicción, sin profundizar sobre si compartimos o no este criterio, no podemos negar que esta interpretación, correcta o no, genera grandes dificultades a nivel de gestión ambiental sobre recursos interjurisdiccionales dado que a multiplicidad de dominios, estaremos en presencia de multiplicidad de jurisdicciones. Tampoco entraremos en este punto a discutir las competencias de la Nación para el dictado de normas de presupuestos mínimos⁵, pese a que en el punto 10 de este trabajo analizaremos la ley 25.688 denominada de "Régimen de gestión ambiental de aguas", que pese a todas las críticas que recibió tuvo como loable fin el lograr una gestión racional de los recursos hídricos compartidos por varias provincias.

En otras palabras, la distribución de competencias ambientales constitucionales, sumado a la **falta de acuerdos y políticas consensuadas ya sea a nivel legislativo o ejecutivo, ha provocado serias dificultades y limitaciones a la gestión racional de todos los recursos naturales compartidos**, especialmente de los recursos hídricos, y esto, es una constante que se verifica en todas las cuencas hídricas.

En lo que respecta al derecho ambiental, la falta de políticas consensuadas tiene como principal resultado la coexistencia de normativa disímil en cada una de las provincias pertenecientes a la misma cuenca hídrica, que en algunos casos, ha generado una verdadera maraña normativa, que hasta ahora no ha resultado apta a la hora de regular el uso y preservación de los recursos.

⁴ Constitución Nacional artículo 124 segundo párrafo "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

⁵ Constitución Nacional artículo 41 tercer párrafo "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales."

Como se verá a lo largo de este trabajo, al hablar de cuencas hídricas, pondremos nuestro foco en la contaminación producida por efluentes líquidos. Sin embargo, no podemos desconocer que para gestionar adecuadamente una cuenca hídrica debe regularse no sólo al recurso hídrico sino al territorio que soporta al recurso como unidad de gestión. Es decir, **para abordar integralmente el tratamiento de los recursos hídricos interjurisdiccionales deben también tratarse otros temas como ser ordenamiento territorial, residuos sólidos urbanos, efluentes gaseosos, reconversión industrial, mejoramiento de las prácticas agrícolas, participación ciudadana, educación ambiental** entre otras.

Esto hasta ahora no ha sucedido, al menos hasta donde hemos podido indagar. En efecto, de las fuentes documentales relevadas surgen planes, programas o normas que incluyan de manera cabal todos los aspectos mencionados. Un esbozo que hemos podido encontrar sobre la gestión integral de una cuenca hídrica, es el dictado de la ley 26.168, sin embargo como mencionaremos en el punto 9.1, esta ley tiene aspectos muy criticables, tanto en su génesis como en el texto mismo de la ley. Por otra parte, tampoco podemos dejar de mencionar los avances realizados por el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado, al cual nos referimos en el punto 9.2. Hemos tomado estos dos casos por ser los que entendemos han logrado los mayores avances en el tema.

III. Problemáticas y conflictos asociados de Cuenca Hídrica Salí-Dulce

La problemática ambiental de la Cuenca Salí-Dulce afecta a las provincias que la componen desde hace varias décadas. La misma es producto de la negligente actividad agrícola e industrial y de la falta de tratamiento de efluentes cloacales, causas que se remontan a principios del siglo pasado y que aun no han sido abordadas íntegramente.

La Cuenca Salí-Dulce es una de las más extensas en Latinoamérica y abarca un área total de 59.300 km². Su curso principal es el río Salí que nace bajo el nombre de El Tala en la provincia de Salta, donde recibe el aporte del río Candelaria, continúa su curso atravesando la provincia de Tucumán, donde recibe aportes de contaminación industrial, llegando

hasta al embalse del Río Hondo. El embalse del Río Hondo fue creado en el año 1967 a fin de regular caudales hídricos y aprovecharlos para riego y generación de energía eléctrica.

En el embalse del Río Hondo se produce un fenómeno hídrico denominado "enlentecimiento". Esto ocurre debido a la disminución del régimen de escurrimiento del río y a la alta acumulación de sedimentación, disminuyéndose así abruptamente la capacidad de autodepuración de las aguas, registrándose los casos extremos de contaminación⁶. Aquí se observa con más nitidez el fenómeno de eutroficación⁷ como consecuencia del exceso de nutrientes presentes en el agua, lo que genera el aumento de algas y la consecuente mortalidad de peces⁸.

Desde el embalse, el curso de agua toma el nombre de Dulce y recorre la provincia de Santiago del Estero y Córdoba hasta llegar a la laguna de Mar Chiquita.

El río Salí (Tucumán) es receptor de las descargas de establecimientos de las más variadas características, dentro de las cuales se destacan predominantemente las originadas por los efluentes de la industrias azucareras, citrícolas y frigoríficas, además de las descargas de los efluentes cloacales urbanos sin tratar. Es decir, hoy la Cuenca está contaminada por el actuar negligente del sector privado y del Estado mismo, este último por la falta de prestación de adecuadas obras de saneamiento.

⁶ La degradación ambiental del embalse Río Hondo está analizada en varios estudios, dentro de los cuales se destaca el realizado por la Universidad Nacional de Santiago del Estero en el año 1999 por encargo de la empresa Hidroeléctrica Río Hondo S.A.

⁷ La eutroficación es el incremento en la concentración de nutrientes (particularmente nitrógeno y fósforo) en las aguas, que produce un crecimiento poblacional de las algas, lo cual genera descomposición y produce la reducción y agotamiento del oxígeno disuelto en el agua. El aporte de elementos tales como nitrógeno y fósforo, genera un desbalance del ecosistema acuático involucrado debido al desmedido y rápido crecimiento de algunas especies vegetales que trae como consecuencia un mayor consumo del oxígeno del agua por parte de los microorganismos que descomponen los restos vegetales muertos; normalmente esto concluye en una disminución de los peces y las especies asociadas. Un indicador de la eutroficación puede ser la DBO.

⁸ Cabe recordar las conclusiones de los Talleres sobre Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, organizados por FARN en el año 2003 sobre el concepto de *caudal ecológico*, "es decir, reconocer al medio ambiente, no sólo como proveedor, sino también como usuario de agua y establecer las medidas necesarias para que este concepto tenga aplicación práctica en las normas complementarias y/o en la reglamentación de la LGAA (Ley de Gestión Ambiental de Aguas", en *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su reglamentación*, FARN – UICN, Buenos Aires, 2003, pág. 132.

Cabe desatacar que, a diferencia de otras cuencas hídricas, la gran parte de la contaminación de la Cuenca Salí-Dulce es producida por vertidos orgánicos biodegradables, por lo cual una supresión de los mismos conduciría a la restitución del recurso.

Los primeros estudios acerca del estado de contaminación datan de octubre de 1976, momento en el que se inició la instalación de las primeras estaciones de monitoreo⁹.

En el año en 1995, la entonces Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación encomendó al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de la República de Cuba la realización de un estudio de la contaminación de la Cuenca del río Salí-Dulce. Dicho estudio determinó el grado de contaminación de la Cuenca como así también las fuentes de la misma y propuso un "*Plan Integral de Acción para la solución de la contaminación de la Cuenca del Río Salí*". Ponemos en resalto que en dicho estudio se concluye que en caso de contarse con el aval político y económico para implementar las soluciones propuestas las mismas no se visualizarán antes del plazo de 4 años.

Los resultados de los diagnósticos de contaminación efectuados a lo largo de los años con distintas metodologías de muestreo y monitoreo, señalan a **los ingenios azucareros como las industrias que contribuyen en mayor magnitud a la contaminación de la Cuenca**¹⁰. La industria azucarera en la provincia de Tucumán es una de las más antiguas del país, destacándose que algunos de los ingenios que todavía hoy se encuentran en funcionamiento se radicaron a finales del siglo XIX. La antigüedad de estas instalaciones, sumada a una generalizada desinversión en mantenimiento y adopción de nuevas tecnologías, y la falta de control gubernamental, hacen que esta industria no sólo sea contaminante sino que en algunos casos no alcance las mínimas condiciones de seguridad e higiene laboral.

⁹ En 1980 se realizaron cinco trabajos de investigación en la Cuenca relativos a la mortalidad de peces, el inventario de las estaciones de aforo y estudios sobre contaminación del río Salí. Asimismo, se determinó que la zona de influencia de la Cuenca corresponde en un 74% al área territorial de Tucumán y un 33% a Santiago del Estero, siendo insignificante la incidencia en las provincias de Córdoba, Salta y Catamarca, cfr. *Memoria Anual 1980*, SETOP - Subsecretaría de Recursos Hídricos, Dirección Nacional de Coordinación Hídrica, Comité de Cuenca Río Salí-Dulce, págs. 62-63.

¹⁰ Entre otros, arriba a esta conclusión el estudio realizado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de la República de Cuba.

Este dato queda claramente manifestado cuando se analiza la producción mensual de azúcar y el nivel de contaminación, puede verificarse que cuando el pico de producción azucarera se produce durante los meses invernales (época de zafra), en coincidencia con el período de bajas precipitaciones en la provincia de Tucumán, la carga contaminante¹¹ de la cuenca se potencia. El aporte excesivo de efluentes con elevados valores de materia orgánica, al curso principal (río Salí) y a sus tributarios, ha generado fenómenos de eutroficación a lo largo de la cuenca, especialmente en el embalse del Río Hondo, produciéndose así una contaminación interjurisdiccional.

Un hecho puntual que demuestra la magnitud de esta problemática se produjo en el invierno de 1995, cuando se produjo un serio agravamiento de las condiciones de contaminación de las aguas del embalse del Río Hondo, al conjugarse una alta producción azucarera en la provincia de Tucumán y una sequía considerable. Esta sumatoria de condiciones produjo la disminución de caudales en el sistema fluvial de dicha provincia con un consecuente incremento de los niveles de concentración de la carga contaminante en los distintos cursos de agua, manifestándose en la mortandad masiva de peces¹².

La problemática ambiental de la Cuenca Salí-Dulce no se limita a la contaminación de un recurso hídrico, sino que también se detectan fenómenos de contaminación atmosférica, sobre todo en las inmediaciones a los ingenios azucareros atento las grandes emisiones de material particulado que dicha actividad arroja.

En la última década, especialmente en el último lustro, se han producido varias denuncias de particulares o de organizaciones no gubernamentales ante la justicia y ante autoridades administrativa por hechos de contaminación. También existen importantes antecedentes de denuncias

¹¹ La carga contaminante está dada por el caudal de efluente arrojado por concentración del mismo.

¹² Contamos con información actualizada del estado físico-químico-biológico del recurso hídrico en la Cuenca (calidad de agua) tanto del río Salí como de sus ríos tributarios, correspondiente a parámetros como caudal, temperatura (aire y agua), pH, oxígeno disuelto, conductividad, sólidos disueltos totales, color, alcalinidad, dureza total y metales en *Primer Compendio de Estadísticas Ambientales - República Argentina*, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Buenos Aires, agosto de 2008, págs. 240 a 242.

y pedidos de información realizadas por el Defensor del Pueblo de la Nación¹³, e inclusive ha tomado intervención el Poder Judicial.

Básicamente, en las denuncias de los particulares se describe a los ingenios como los principales causantes de las afecciones en la salud que padecen los denunciantes, principalmente en las vías respiratorias, originados por la contaminación atmosférica que generan los ingenios, esta contaminación atmosférica está dada por el hollín producido por la quema de caña. En relación a este punto, el Centro de Investigación y Formación en Salud Ambiental dependiente de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba elaboró, entre julio y octubre del año 2006, un estudio en el que se expresa que el nivel de contaminación atmosférica que padece la mayoría de las poblaciones lindantes a los ingenios azucareros supera tres veces los valores permitidos tomados como parámetros de referencia los establecidos por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de Norteamérica (US-EPA).

En cambio, en las denuncias de las ONG y del Defensor del Pueblo de la Nación se pone foco en la contaminación de los cuerpos de agua ya sea por vertidos de efluentes líquidos fuera de parámetros o por la existencia de basurales a cielo abierto. Resaltamos este punto ya que no es menor la contaminación hídrica producida por el "arrastre" de residuos sólidos que se originan por las **malas prácticas agrícolas y por la mala gestión de residuos sólidos urbanos**.

Tampoco podemos dejar de resaltar la escasa o nula participación ciudadana que se ha materializado en la gestión de esta cuenca, la cual posiblemente obedezca a la falta de difusión y concientización social del problema.

¹³ Hemos tenido acceso a varias denuncias y pedidos de información realizados por el Defensor del Pueblo en relación a la contaminación de la Cuenca Salí-Dulce. La primera de ellas corresponde a un pedido de información realizado el 27/07/00 en relación con el "el basural denominado 'Los Vazquez' -utilizado para depositar residuos domiciliarios y patogénicos- ubicado en la Ciudad de San Miguel de Tucumán, el cual aparentemente estaría contaminando las aguas del Río Salí-Dulce". La segunda de ellas corresponde a un pedido de información realizado el 17/08/01 con respecto a que "algunas industrias radicadas en la Provincia de Tucumán estarían vertiendo efluentes tóxicos sobre su cause, afectando la provincia de Santiago del Estero".

IV. El Consejo Hídrico Federal y los Principios Rectores de Política Hídrica Nacional

En el año 2001, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación dio el puntapié inicial para un largo y fructífero proceso que culminó en el dictado de los Principios Rectores de Política Hídrica Nacional.

En este proceso, a instancias de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, las provincias convocaron a los sectores vinculados con el uso, gestión y protección de sus recursos hídricos a fin de establecer los lineamientos que armonicen los *“valores sociales, económicos y ambientales que nuestra sociedad le adjudica al agua”*. La adopción de estos lineamientos permitirá a nuestro país contar con una herramienta esencial para la adaptación de **políticas de estado consensuadas y a largo plazo**.

Este proceso consistió en la realización de *“talleres en cada provincia –22 en total– y de talleres regionales –con cinco grupos de provincias– a los que se convocó a integrantes de las autoridades hídricas provinciales y a miembros de otros sectores que participan o son afectados por la gestión del recurso hídrico y del ambiente (ONGs, usuarios, ámbitos académicos, asociaciones de productores o empresas, municipios, fuerzas vivas, etc.)*.

Como resultado de los talleres, en los que intervinieron más de 3 mil participantes que aportaron sus conocimientos y experiencias, se sucedieron distintos borradores de un documento sobre los Principios Rectores de la Política Hídrica (PRPH), hasta concluir en un documento preliminar que fue suscripto por 23 provincias en el “Primer Encuentro Nacional de Política Hídrica”, celebrado en diciembre del 2002, en el que participaron autoridades nacionales y provinciales con competencia en la materia. En dicho encuentro, representantes de los organismos del área hídrica de las mismas provincias y de la Nación firmaron un acuerdo para la creación de un Consejo Hídrico”¹⁴.

Como paso fundamental para la adopción de los principios, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación entendió que era necesario crear una instancia participativa en la que tuvieran voz todas las provincias.

¹⁴ Fuente www.cohipe.org.ar agosto 2008.

En tal sentido, se impulsó la conformación del Consejo Hídrico Federal¹⁵, integrado por las autoridades hídricas de las provincias y la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación.

Así, el 27 de marzo de 2003 se firmó el Acta Constitutiva del Consejo Hídrico Federal la cual fue suscripta por los representantes de las provincias de Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur y Tucumán; y representantes de la Nación.

La mayor parte de las provincias han ratificado el Acta Constitutiva. Las provincias que han ratificado el Acta Constitutiva son Chaco¹⁶, Chubut¹⁷, Córdoba¹⁸, Corrientes¹⁹, Entre Ríos²⁰, La Pampa²¹, La Rioja²², Mendoza²³, Misiones²⁴, Neuquén²⁵, Río Negro²⁶, Salta²⁷, San Juan²⁸, Santa Fe²⁹, Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur³⁰ y Tucumán³¹.

¹⁵ "El Consejo Hídrico Federal creado en diciembre del 2002, fue el resultado de un acuerdo sobre la conveniencia y necesidad que entre las provincias y la Nación exista una instancia federal, en la que los puntos de vista de las provincias sean expresados por quienes tienen en ellas la responsabilidad directa de la gestión hídrica. En el momento de su constitución, se conformó una comisión ad-hoc para elaborar los trámites preliminares para su creación formal y su puesta en funcionamiento. La primera tarea asumida fue la elaboración, siempre sobre la base del consenso, del documento final sobre los Principios Rectores. Al margen del nivel técnico y de la profundidad de los temas abordados, el principal valor de este documento es que compromete a las provincias –que lo elaboraron– en cuestiones que son de gran importancia en el momento de abordar los complejos problemas que enfrenta la gestión hídrica." Fuente www.cohipe.org.ar agosto 2008.

¹⁶ Decreto 904/04.

¹⁷ Ley 5047.

¹⁸ Decreto 1482/03.

¹⁹ Decreto 1878/03.

²⁰ Decreto 3151/03.

²¹ Ley 2064.

²² Ley 7.500 y Decreto 447/03.

²³ Decreto 1496/03.

²⁴ Decreto 1511/03 .

²⁵ Decreto 459/04.

²⁶ Decreto 441/03.

²⁷ Decreto 1342/03.

²⁸ Ley 7509.

²⁹ Decreto 1983/03.

³⁰ Decreto 1391/03 y Resolución de la Legislatura provincial 121/03.

³¹ Decreto 915/03.

Por otra parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³² y la provincia de Buenos Aires³³ han ratificado el Acta Constitutiva pese a no ser signatarios originales del acta.

Restando consecuentemente ratificar el Acta Constitutiva las provincias de Catamarca, Formosa y Santiago del Estero, Santa Cruz³⁴ y la Nación.

Se le encaró al Consejo Hídrico Federal la última etapa de revisión del documento sobre los Principios Rectores de Política Hídrica Nacional. El documento final titulado "Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina" fue suscripto el 17 de septiembre de 2003 por representantes de las áreas hídricas de 23 provincias y por el Director Nacional de Políticas, Coordinación y Desarrollo Hídrico de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación.

La adopción y aprobación de estos principios tiene especial importancia en un país como el nuestro, ya que el federalismo y el dominio provincial de los recursos hace que una política integral del agua dependa de lo que cada provincia establezca, muchas veces sin seguir criterios comunes. Los Principios Rectores de Política Hídrica Nacional se constituyen como una guía tanto para el decisor político (ejecutivo como legislativo), como para el sector regulado y para la sociedad en general.

Dicho documento concluye que el aprovechamiento de los recursos hídricos debe realizarse armonizando *"los valores sociales, económicos y ambientales que nuestra sociedad le adjudica al agua"*³⁵, es decir el desarrollo sustentable de nuestros recursos para un aprovechamiento presente que no comprometa el aprovechamiento de las futuras generaciones.

El objetivo de los Principios Rectores de Política Hídrica Nacional *"es dotar al país de una política pública explícita que tenga el rango de política de estado, en el sentido de estar basada en un consenso que asegure su continuidad. Tal objetivo fue planteado desde la creación del área Re-*

³² Decreto 678/08.

³³ Decreto 816/05.

³⁴ Pese a que en la página del Consejo Hídrico Federal figura que Santa Cruz habría ratificado el Acta constitutiva no se sita en dicha página la norma por la cual dicha ratificación se habría materializado. Por otra parte, no hemos encontrado ningún documento que así lo refleje, salvo algunos proyectos de ley de la legislatura provincial.

³⁵ Documento de Trabajo del Consejo Hídrico Federal titulado "Principios Rectores de Política Hídrica Nacional".

cursos Hídricos en los niveles nacional y provincial, hace treinta y cinco años”³⁶ (el subrayado nos pertenece).

Los Principios Rectores de Política Hídrica Nacional es un documento que contiene 48 principios que se encuentran ordenados en 8 ejes temáticos, a saber:

- a. El agua y su ciclo.
- b. El agua y el ambiente.
- c. El agua y la sociedad.
- d. El agua y la gestión.
- e. El agua y las instituciones.
- f. El agua y la ley.
- g. El agua y la economía.
- h. Herramientas para una buena gestión.

Es decir, los Principios Rectores de Política Hídrica Nacional analizan el recurso y otorgan los lineamientos para la concreción de políticas ambientales desde todos los puntos de vista posibles, es decir: (a) de su organización legal-institucional, (b) de su gestión, (c) de la economía, y (d) de su protección; y **buscan configurarse en un instrumento de la política hídrica nacional sobre la base del federalismo de concertación.**

En conclusión, cualquier trabajo, proyecto o política que se intente desplegar a nivel municipal, provincial y nacional, e inclusive para la gestión de recursos compartidos con otros países, debe partir de la base de los Principios Rectores de Política Hídrica Nacional, entendiendo a éstos como el resultado de un **arduo trabajo interdisciplinario, consensuado y federal que es una herramienta esencial a la hora de pensar en un verdadero desarrollo sustentable de nuestros recursos hídricos.**

Atento la estructura que el presente trabajo presenta, no analizaremos cada uno de los principios en esta instancia, pero los mismos serán incorporados en cada una de las propuestas y análisis que realizamos a lo largo del presente trabajo.

³⁶ Fuente www.cohipe.org.ar agosto 2008.

V. La gestión político-administrativa de la Cuenca Salí-Dulce. Antecedentes e historia de su conformación

En relación con el objeto del presente trabajo, es decir, la Cuenca Salí-Dulce, el hito fundamental para un acuerdo de distribución de caudales hídricos está dado por Decreto 8231/67, por medio del cual el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el convenio firmado entre las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán.

Pero este convenio, solo tenía por objetivo la distribución de caudales, es decir funcionaba como tratado, no creando órgano alguno. Así las cosas, el primer avance hacia una institucionalización de una autoridad de cuenca o de un ente interprovincial, con personalidad jurídica, estuvo dado por medio de Resolución 83/71, de la entonces Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación.

Por medio de dicha resolución se creó el **Comité de Cuenca Hídrica del Río Salí-Dulce**. Este Comité fue creado sobre la base de un acuerdo entre la Nación y las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán, y a nivel nacional, estuvo integrado por representantes del Ministerio del Interior, de la Empresa Agua y Energía Eléctrica, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y del Consejo Nacional del Desarrollo.

Este Comité de Cuenca Hídrica del Río Salí-Dulce *“funcionó con financiación de la Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación hasta comienzos de los años 1990, cuando la situación de emergencia económica motivó la desaparición de todo tipo de subsidios. Este hecho llegó a la paralización de las acciones que habían llevado durante un período prolongado.”*³⁷

Posteriormente, en el año 1998, se constituyó la **Comisión Técnica Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce**. Dicha comisión funciona como un órgano de consulta técnico, siendo la encargada de encarar los escasos estudios técnicos hidrológicos o ambientales existentes, y de realizar las propuestas de gestión pertinentes. Dentro del ámbito de la Comisión se sugirió la creación de un comité interjurisdiccional a

³⁷ En “Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina” Víctor Pochat –CEPAL– Santiago de Chile 2005, página 33.

efectos de zanjar los problemas estrictamente políticos de gestión de la cuenca.

El 25 de junio de 2001 los gobernadores de las provincias de Santiago del Estero y Tucumán firmaron el "*Acta Acuerdo de Cooperación y Coordinación entre las provincias de Santiago del Estero y Tucumán, sobre la contaminación de la Cuenca del Río Salí-Dulce*". Este Acta, que fue firmada ad – referéndum de las legislaturas provinciales³⁸, básicamente estableció la necesidad de cooperación y coordinación con el objetivo de implementar acciones destinadas a solucionar "*los problemas de contaminación de las aguas y colmatación por sedimentos de la Cuenca Salí-Dulce*".

El 21 de marzo de 2007 se firmó en la Ciudad de Buenos Aires el "*Acta Acuerdo para la creación del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce*".

Dicha acta, fue firmada por representantes nacionales³⁹ y los gobernadores de las provincias integrantes de la Cuenca⁴⁰.

La cláusula primera del Acta crea el **Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce**, el cual funciona como una "*entidad interjurisdiccional*" y tiene "*personalidad jurídica de derecho público*" con competencia "*para actuar en el ámbito del derecho público y privado*".

Es decir, se ha creado una persona jurídica en los términos del artículo 33 del Código Civil. En este caso, una persona jurídica de derecho público, con facultades para actuar tanto en el ámbito público como en el privado. Sin embargo, no se la ha dotado de presupuesto propio, ni se le ha otorgado poder de policía. Sus principales funciones se limitan a "*acordar y avalar propuestas de acciones conjuntas o coordinadas*".

Asimismo, la cláusula segunda del Acta aprueba el Estatuto del Comité, y manda al "*Poder Ejecutivo de cada jurisdicción*" a enviar el Anexo del Acta para su ratificación. Entendemos que cuando el Acta habla del

³⁸ No hemos podido identificar registros o documentos para poder afirmar que este Acta ha sido ratificada por las legislaturas provinciales.

³⁹ Firmaron el acta en representación del Gobierno Nacional el Sr. Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Arquitecto Julio De Vido, el Sr. Ministro del Interior, Dr. Aníbal Fernández, y el Sr. Jefe de Gabinete de Ministros, Dr. Alberto Fernández.

Poder Ejecutivo de cada jurisdicción, está incluyendo también al Poder Ejecutivo Nacional.

Es decir, pese a que entendemos que el Comité se encuentra creado por la sola firma del Acta, entendemos que para el funcionamiento del mismo necesita la ratificación del Estatuto que obra como Anexo al Acta.

VI. Proyectos de ley del Congreso Nacional

A continuación se hace una sucinta enumeración y pequeña descripción de algunos de los proyectos de ley obrantes en el Congreso Nacional. Esta enumeración únicamente tiene como objetivo conocer cuales son las tendencias legislativas en los últimos años en relación con el tratamiento de la Cuenca Salí-Dulce, como así también poner de manifiesto el poco interés real que el tema despierta en la conciencia legislativa de nuestros representantes, dado que pocos de ellos han obtenido tratamiento legislativo o aprobación por alguna de las cámaras. Atento la corta extensión de este trabajo no hacemos referencia a los proyectos iniciados en la cámara baja, sin embargo dejamos manifestado que los mismos se encuentran en sintonía con los obrantes en el Senado.

a. Proyecto 1281/04

El 7 de mayo de 2004 los senadores María Castro, Carlos A. Rossi⁴¹, Sonia Escudero⁴², Julio A. Miranda⁴³, Ricardo Bussi⁴⁴, Roxana Latorre⁴⁵ y Rubén Giustiniani⁴⁶ presentaron un proyecto de comunicación al Poder Ejecutivo, que tramitó bajo el número de expediente 1281/04, y fue aprobado el 8 de junio de ese año.

⁴¹ El senador Carlos Rossi representa a la provincia de Córdoba y pertenece al partido político Alianza Frente Nuevo. Fuente: www.senado.gov.ar.

⁴² La senadora Sonia Escudero representa a la provincia de Salta y pertenece al partido político Alianza Partido Justicialista - Frente Justicialista para la Victoria. Fuente: www.senado.gov.ar.

⁴³ El senador Julio Miranda representa a la provincia de Tucumán y pertenece al partido político Justicialista. Fuente: www.senado.gov.ar.

⁴⁴ El ex senador Ricardo Bussi, representó a la provincia de Tucumán, en la actualidad no integra el cuerpo legislativo. Fuente: www.senado.gov.ar.

⁴⁵ La senadora Roxana Latorre representa a la provincia de Santa Fe y pertenece al partido político Justicialista. Fuente: www.senado.gov.ar.

⁴⁶ El senador Rubén Giustiniani representa a la provincia de Santa Fe y pertenece al partido político Socialista. Fuente: www.senado.gov.ar.

Dicha comunicación, estableció que el Senado de la Nación “*Vería con agrado que el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, impulse la firma de un nuevo Tratado Interjurisdiccional que defina con precisión los objetivos y procedimientos del Comité de Cuenca Río Salí-Dulce, en el marco de la ley 25.688 (Régimen de Gestión Ambiental de Aguas)*”.

b. Proyecto 3925/06

El 27 de octubre de 2006 los senadores Delia Pinchetti de Sierra Morales⁴⁷ y Ricardo Bussi⁴⁸, presentaron un proyecto de ley, que corre bajo el número de expediente 3925/06, por el que se promueve la creación de la Autoridad de Cuenca Salí-Dulce.

Dicho proyecto, que fue girado a las siguientes comisiones: (a) Infraestructura, Vivienda y Transporte, (b) Ambiente y Desarrollo Sustentable, y (c) Presupuesto y Hacienda; no habiendo obtenido al día de la fecha dictámenes de las comisiones.

Básicamente, el proyecto toma como antecedente la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y la sanción de la ley 26.168, y propone crear una autoridad de cuenca de iguales características a esta última, es decir:

- a. La Autoridad de Cuenca a crearse sea un ente de derecho público interjurisdiccional, en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- b. Dicha autoridad estará compuesta por 7 integrantes, uno de ellos el titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el que ejercerá la presidencia, otro representante del Poder Ejecutivo Nacional, y un representante por cada una de las provincias involucradas.
- c. La Autoridad de Cuenca tendrá facultades para: (i) diseñar un plan de control de la contaminación y recomposición ambiental, (ii) unificar el

⁴⁷ La senadora Delia Pinchetti de Sierra Morales representa a la provincia de Tucumán y pertenece al partido político Fuerza Republicana. Fuente: www.senado.gov.ar.

⁴⁸ El ex senador Ricardo Bussi, representó a la provincia de Tucumán, en la actualidad no integra el cuerpo legislativo. Fuente: www.senado.gov.ar.

régimen aplicable en materia de vuelco de efluentes líquidos y gaseosos, (iii) planificar el ordenamiento del territorio, y (iv) adoptar medidas preventivas dentro de las que se destacan imponer regímenes de monitoreo, formular apercibimientos, instar al ejercicio de las competencias sancionatorias de las autoridades correspondientes, ordenar el decomiso de bienes, ordenar la cesación de actividades, y disponer clausuras preventivas. Es decir, idénticas facultades de las otorgadas a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.

Finalmente, el artículo 13 del proyecto invita a las legislaturas provinciales a adherir a la norma.

c. Proyecto 1832/07

El 12 de junio de 2007 el senador Ramón Saadi presentó un proyecto de ley que corre bajo el número de expediente 3925/06, por el que se promueve la creación de la Autoridad de Cuenca Salí-Dulce.

Dicho proyecto, que fue girado a las siguientes comisiones: (a) Infraestructura, Vivienda y Transporte, (b) Ambiente y Desarrollo Sustentable, y (c) Presupuesto y Hacienda; no habiendo obtenido al día de la fecha dictámenes de las comisiones.

Al igual que el proyecto 3925/06, este proyecto de ley toma como antecedente la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y la sanción de la ley 26.168, y propone crear una autoridad de cuenca de iguales características a esta última, es decir:

- a. La Autoridad de Cuenca a crearse sea un ente de derecho público interjurisdiccional, en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- b. Dicha autoridad estará compuesta por 11 integrantes, uno de ellos el titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el que ejercerá la presidencia, y dos representantes por cada una de las provincias involucradas.
- c. La Autoridad de Cuenca tiene facultades para: (i) diseñar un plan de control de la contaminación y recomposición ambiental, (ii) unificar el régimen aplicable en materia de vuelco de efluentes líquidos y gaseosos, (iii) planificar el ordenamiento del territorio, y (iv) adoptar medi-

das preventivas dentro de las que se destacan imponer regímenes de monitoreo, formular apercibimientos, instar al ejercicio de las competencias sancionatorias de las autoridades correspondientes, ordenar el decomiso de bienes, ordenar la cesación de actividades, y disponer clausuras preventivas. Es decir, idénticas facultades de las otorgadas a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.

El artículo 12 del proyecto declara la emergencia ambiental por el término de 5 años, y como corolario el artículo 13 invita a las legislaturas provinciales a adherir la norma.

Como puede apreciarse, la principal diferencia con el proyecto anterior de estos legisladores resulta ser la ampliación del número de integrantes de la Autoridad de Cuenca.

d. Proyecto 131/07

El 5 de marzo de 2007 los senadores Delia Pinchetti de Sierra Morales y Ricardo Bussi, presentaron un proyecto de ley, que corre bajo el número de expediente 131/07, por el que se promueve la declaración del Estado de Emergencia de la Cuenca y la conformación del Comité de Cuenca Salí-Dulce, en los *"términos y con los fines establecidos en el artículo 4 de la Ley 25.688"*⁴⁹.

Dicho proyecto, que fue girado a las siguientes comisiones: (a) Infraestructura, Vivienda y Transporte, (b) Ambiente y Desarrollo Sustentable, y (c) Presupuesto y Hacienda; no habiendo obtenido al día de la fecha dictámenes de las comisiones.

Básicamente, este proyecto no toma en consideración las observaciones realizadas a la ley 25.688 y manda la conformación del Comité.

⁴⁹ El artículo 4 de la Ley 25.688 establece "Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas."

VII. Otras Autoridades de Cuenca

a. El Caso de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (Ley 26.168)

El sistema hídrico compuesto por los ríos Matanza y Riachuelo tiene una extensión de 74 kilómetros y abarca, como cuenca hídrica, un territorio de aproximadamente 2.200 kilómetros cuadrados.

Históricamente el curso hídrico ha sido el receptor de efluentes orgánicos, provenientes de los de los desechos cloacales producidos por los habitantes ubicados en ambas orillas del río. También, por su parte, la Cuenca Matanza-Riachuelo ha recibido diariamente la contaminación de sustancias inorgánicas y desechos tales como cadmio, mercurio, níquel, plomo, cromo, arsénico, selenio, fenoles, bencenos, tolueno, hidrocarburos clorados, pesticidas, herbicidas, plaguicidas, detritos humanos y animales, materiales orgánicos en suspensión, detergentes, entre otros provenientes de las más de 3.500 industrias ubicadas fundamentalmente en el curso medio y bajo.

Los factores predominantes que inciden en la degradación ambiental de la cuenca resultan ser, entonces: (i) los altos niveles de contaminación de origen industrial, cuyos efluentes se vierten directamente a colectoras pluviales, al suelo y al río y de origen domiciliario por descargas de aguas servidas, fundamentalmente vertidos a las napas freáticas a través de pozos ciegos, (ii) desarrollo urbano e industrial no planificado, con concentración de industrias y asentamientos habitacionales precarios, con infraestructura urbana y de servicios insuficiente, y (iii) deficiente cultura ambiental, que atañe a la información, educación y participación de la sociedad en el tema de la contaminación de la cuenca.

A los efectos de dar respuesta a la gravísima situación ambiental provocada como consecuencia de la contaminación de la Cuenca, el día 15 de noviembre de 2006 el Congreso Nacional sancionó la ley 26.168 de Cuenca Matanza Riachuelo, que fue promulgada el 4 de diciembre de ese año y publicada al día siguiente en el Boletín Oficial. Dicha ley fue producto de la presión impuesta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a raíz del caso *"Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Daños y Perjuicios"*.

La ley 26.168 crea la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), como **ente de derecho público interjurisdiccional** en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La Autoridad de Cuenca tiene competencia en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la provincia de Buenos Aires.

Uno de los aspectos clave de la ley 26.168 está dado por lo dispuesto en el artículo 7⁵⁰, por el que se faculta a la Autoridad de Cuenca con la **posibilidad de aplicar medidas preventivas**⁵¹.

En tal virtud, la ACUMAR ha realizado hasta el presente más de cien clausuras preventivas en empresas radicadas dentro de los límites jurisdiccionales de su competencia⁵².

Resultan elocuentes, en relación con el carácter técnico, pero a la vez sobre la contundente voluntad política que inspiraba a la ley de Cuenca,

⁵⁰ Artículo 7º "La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, podrá disponer medidas preventivas cuando tome conocimiento en forma directa, indirecta, o por denuncia, de una situación de peligro para el ambiente o la integridad física de los habitantes en el ámbito de la cuenca. A tal efecto, la Presidencia de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo tendrá facultades para: a) Tomar intervención en procedimientos de habilitación, auditoría ambiental, evaluación de impacto ambiental y sancionatorios; b) Intimar a comparecer con carácter urgente a todos los sujetos relacionados con los posibles daños identificados; c) Auditar instalaciones; d) Exigir la realización, actualización o profundización de evaluaciones de impacto ambiental y auditoría ambiental conforme la normativa aplicable; e) Imponer regímenes de monitoreo específicos; f) Formular apercibimientos; g) Instar al ejercicio de competencias sancionatorias en el ámbito de la Administración; h) Ordenar el decomiso de bienes; i) Ordenar la cesación de actividades o acciones dañosas para el ambiente o la integridad física de las personas; j) Disponer la clausura preventiva, parcial o total, de establecimientos o instalaciones de cualquier tipo. La Presidencia de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo notificará en forma inmediata a sus miembros, las decisiones adoptadas en uso de las facultades descriptas precedentemente. Mientras no se dicte un procedimiento específico para la adopción de estas medidas, es de aplicación la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Contra las decisiones de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo podrá interponerse Recurso de Alzada ante el Poder Ejecutivo nacional en los términos del artículo 94 del Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto N° 1759172 (T.O. 1991)".

⁵¹ Esta herramienta normativa merecerá especial atención al referirnos a la gestión de la Cuenca Salí-Dulce.

⁵² Fuente www.senado.gov.ar.

las palabras del presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, diputado por la Ciudad de Buenos Aires Miguel Bonasso: *“Tal resolución sólo puede darse mediante la creación de una autoridad de la cuenca; no existe ningún otro mecanismo mágico que permita llegar a una solución. Lamento que muchas cosas queden en el tintero, por el exiguo término del que dispongo para hacer uso de la palabra; pero quiero reiterar que nuestra generación política también será juzgada por lo que sepamos hacer o no hacer respecto del gravísimo problema del Riachuelo”*⁵³.

Estamos convencidos que la ley 26.168 ha sido un gran avance institucional para combatir la contaminación ambiental de esta cuenca. Sin embargo, no podemos soslayar que han quedado muchas cuentas pendientes en esta ley y en la implementación de ella, por ejemplo, la autoridad de cuenca creada no ha sabido hasta el presente generar una correcta coordinación institucional, gestionar efectivamente la información pública ambiental y lograr una real participación ciudadana. Por otra parte, tampoco estamos de acuerdo en que la autoridad haya sido creada en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, como así tampoco que la gran parte de las decisiones recaigan en la presidencia de la autoridad.

En otro ámbito destacamos que la causa *“Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Daños y Perjuicios”* puso sobre el tapete, la cuestión de la protección del ambiente y los recursos naturales, pero también, y no en menor medida, la tutela de los derechos fundamentales de una parte de los habitantes de la Cuenca Matanza Riachuelo.

La intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a raíz de ese reclamo judicial se convirtió en el impulso a la actividad de los poderes legislativo y ejecutivo en relación con la grave problemática que atraviesa la Cuenca Matanza Riachuelo, no sólo en su aspecto ambiental, sino esencialmente como un derecho fundamental de los habitantes de la cuenca.

Al respecto, cabe recordar que los derechos humanos se han instalado, con importancia creciente tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, como

⁵³ Reunión No. 41 - 29a. Sesión ORDINARIA celebrada el 15/11/2006, Cámara de Diputados, Congreso de la Nación.

una necesidad imperiosa de la Humanidad ante el horror y la degradación de la dignidad del hombre. Dicha protección ha ido ensanchando su campo de acción, su intensidad y su alcance en diversos aspectos de la dignidad del hombre que se intenta proteger.

La relación entre derechos humanos y derecho ambiental puede ubicarse en los inicios de la década del setenta del pasado siglo, alcanzando un notable desarrollo en la actualidad⁵⁴.

Al respecto, señala Franza que *“La protección legal de los derechos humanos se ha convertido crecientemente en un medio utilizado para alcanzar los fines de la protección ambiental. Los derechos a la vida, de asociación, de expresión, de participación política, de libertad personal, de igualdad y de compensación legal, todos contenidos en instrumentos legales internacionales, pueden y han sido invocados para mayor protección ambiental”*⁵⁵.

Creemos que la experiencia obtenida, tanto positiva como negativa, a lo largo de este corto tiempo desde la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, debe ser tomada en cuenta al momento de pensar en la creación de otras autoridades de cuenca, como ser la de la Cuenca Salí-Dulce.

b. El Caso de la Autoridad de Cuenca del Río Colorado

La Cuenca del Río Colorado, posee una superficie de 50.200 km² aproximadamente. Es decir, una superficie parecida a la Cuenca Salí-Dulce, pero con características totalmente distintas, desde los puntos de vista

⁵⁴ Al respecto, resulta ilustrativo la incorporación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (incorporada con jerarquía constitucional en el artículo 75 inc. 22) de un protocolo adicional, denominado “Protocolo de San Salvador” destacando que “si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales ...”.

⁵⁵ FRANZA, Jorge Atilio, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, 2005, págs. 188 y ss. Allí también el autor reseña algunos de los tratados y documentos internacionales más importantes relativos a la protección de los derechos humanos y el ambiente: Declaración de Río, Agenda 21, Convención de Cambio Climático, Convención de Biodiversidad, Declaración de Estocolmo, entre otras.

hídrico, social y ambiental. Sin embargo, hemos decidido adoptar como referencia el estudio de esta cuenca atento comprende a varias provincias y su Autoridad es una de las más consolidadas históricamente.

La Cuenca del Río Colorado comprende las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro, y atraviesa el sur de nuestro país en forma horizontal desde la cordillera de los Andes hasta el Mar Argentino.

En 1956 las provincias integrantes de la Cuenca constituyeron una comisión denominada "*Comisión Técnica Interprovincial del Río Colorado*". Esta comisión tuvo como objetivo básico el arribar a acuerdos para la regulación hídrica del agua de riego, en base a estudios técnicos que permitieran la planificación del uso del recurso.

El 26 de Octubre de 1976 las provincias integrantes de la Cuenca y representantes del Estado Nacional suscribieron un tratado por el que se aprobaba el "*Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego y Distribución de Caudales del Río Colorado*" que regulaba cupos de agua que le correspondían a cada una de las provincias, y decidieron "la creación de una entidad interjurisdiccional"⁵⁶.

Dicho tratado interprovincial fue ratificado por la provincia de Buenos Aires (ley 8.663), la provincia de La Pampa (ley 750), la provincia de Mendoza (ley 4116), la provincia del Neuquén (ley 964) y la provincia de Río Negro (ley 1191), todas sancionadas el 10 de noviembre de 1976, y la Nación hizo lo propio a través de la ley nacional 21.611, del 1 de agosto de 1977.

Por otra parte, en la Conferencia de gobernadores de las provincias de la Cuenca del Río Colorado del 2 de febrero de 1977 aprobó la creación y estatuto de la entidad interjurisdiccional denominada **Comité Interjurisdiccional del Río Colorado** (COIRCO).

Posteriormente, en el año 1997 se ampliaron las facultades del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado otorgándole competencia para el control de las actividades hidrocarburíferas, "*a fin de preservar la calidad de los recursos naturales, previniendo la ocurrencia de incidentes*

⁵⁶ Artículo 5 del Acta de la Sexta Conferencia de Gobernadores de las provincias de la Cuenca del Río Colorado.

*contaminantes y mitigando los impactos ambientales que sucedieran como consecuencia de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos*⁵⁷. El COIRCO mantiene un plan de monitoreo de la calidad del agua y ejerce además la autoridad de aplicación de las normas de manejo de aguas y de control ambiental de la Presa Embalse y Central Casa de Piedra.

El funcionamiento del COIRCO está financiado por *“fondos que expresamente destinen el Gobierno Nacional y las provincias”*⁵⁸.

De la experiencia del COIRCO resaltamos que este ente interjurisdiccional fue creado sobre la base de un consenso provincial y ha mantenido su existencia y actividad por más de treinta años, habiendo sido dotado de competencias propias, logrando así regular y controlar un problema tan complejo como la regulación de caudales hídricos. Por todo ello debe ser tomado como ejemplo a la hora de pensar en el diseño institucional de las autoridades de cuenca.

VIII. La ley 25.688, análisis y críticas

La ley 25.688⁵⁹ *“establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional”*, conforme se desprende de su artículo 1º.

En su artículo 4º dispone la creación de los comités de cuencas hídricas para las cuencas interjurisdiccionales, con la misión de *“asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas”*. Éstas se consideran indivisibles como unidad ambiental de gestión del recurso (artículo 3º), criterio coincidente con las propuestas elaboradas por organismos internacionales especializados en la materia y receptado también en el principio 13 de los *“Principios rectores de política hídrica de la República Argentina”*.

⁵⁷ Acta Acuerdo del 17 de marzo de 1997.

⁵⁸ Artículo 19 de Estatuto del COIRCO.

⁵⁹ Sancionada el 28 de noviembre de 2002, promulgada el 30 de diciembre de ese año y publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 3 de enero de 2003, denominada Régimen de Gestión Ambiental del Agua.

El artículo 5º explica los diversos usos del agua de acuerdo a la ley: toma y desviación de aguas, toma de sustancias sólidas y vertidos en aguas superficiales y en aguas subterráneas, entre otras, en tanto que el artículo 7º detalla las competencias de la autoridad nacional de aplicación, como por ejemplo la fijación de estándares de calidad de agua, límites de contaminación, elaboración del Plan Nacional de Aguas, entre otras.

Esta norma aborda simultáneamente los aspectos ambientales (preservación) y los específicos del recurso natural agua (aprovechamiento y uso racional), lo cual en principio genera cierta confusión e incertidumbre sobre el avance en competencias constitucionalmente reservadas a las provincias⁶⁰. Al respecto, el artículo 124 *in fine* que dispone que “*corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”, en cuya virtud, atribuir facultades a la Nación sobre aprovechamiento y uso de un recurso natural mediante una ley, resulta, en principio, contrario a la Norma Superior⁶¹.

La crítica principal que se le hace a esta ley radica en el exceso en que el legislador incurrió al sancionarla de conformidad con los límites impuestos por el artículo 41 de la Constitución Nacional. En tal sentido, al referirse al aprovechamiento y uso del recurso (artículo 1º), y a lo que se entiende por utilización de las aguas (artículo 5º), afirmándose que se in-

⁶⁰ El Consejo Hídrico Federal (COHIFE) presentó el 18 de diciembre de 2002, días antes de su promulgación, una nota al PEN solicitando el veto de la Ley 25.688; el 8 de mayo de 2003 elaboró un Acta declarativa sobre esa Ley impulsando su derogación, ya que “la ley 25.688 avanza sobre competencias provinciales no delegadas a la Nación en materia de cuencas y de organización de Comités de Cuenca, como también en la gestión de los recursos naturales, el desarrollo de instituciones ocales y la planificación, uso y gestión del agua”, Petri, Daniel, Rohrmann, Hugo y Pilar, Jorge, “Posición del COHIFE sobre la ley Nº 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, Buenos Aires, 11 de mayo de 2005, pág. 2. En igual sentido se ha dicho de esta ley que “es probablemente la más criticada, ya que avanza claramente sobre las competencias propias de las provincias en materia de aguas. Para algunos es una ley de política hídrica y no fija ningún presupuesto mínimo”, JULIÁ, Marta S., “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional Revista de Derecho Ambiental Nº 1, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, pág. 105.

⁶¹ Yendo más allá de la cuestión exclusiva del recurso, en donde no cabrían dudas a tenor de la letra del art. 124, resulta sugerente el análisis sobre la cuestión ambiental y los límites y alcances que la norma nacional tiene en relación con las provincias. En tal sentido se ha dicho que “de lo establecido en los artículos 124 y 41 de la Constitución se desprende que los constituyentes en ningún momento establecieron a favor de la nación competencia en materia de ambiente y recursos naturales, sino que sólo instaron a que el Congreso de la Nación sancione una norma determinando mínimo de cuidado general de los recursos”, Flores, María Marcela, “La regulación del recurso agua en la Provincia de Buenos Aires”, La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, Buenos Aires, 11 de mayo de 2005, pág. 5.

vade competencias exclusivas de las provincias conforme la distribución constitucional de éstas.

Por otro lado, y en lo que respecta al objeto del presente trabajo, resulta plausible la incorporación normativa del concepto de unidad ambiental de gestión indivisible de las cuencas hídricas. Entendemos que este es el modo más adecuado para asegurar el éxito en la gestión ambiental de una cuenca hídrica en la que intervienen, diversas jurisdicciones, entes y organismos con la consecuente dificultad de organización, toma de decisiones e implementación de acciones.

La creación de un comité para aquellas cuencas de carácter interjurisdiccional “con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable en materia de cuencas hídricas” conforme lo dispone el artículo 4º de la ley, aparece como una medida enmarcada en el denominado federalismo de concertación, como un medio tendiente a lograr la efectiva protección del ambiente dispuesta en el artículo 41 de la Constitución⁶².

En sentido similar, se ha dicho que “de este modo el Congreso crea una autoridad para ejercer los poderes que le fueron atribuidos por la Constitución Nacional, y pudo hacerlo válidamente por cuanto tiene la atribución de sancionar las normas de organización administrativas y de procedimiento necesarias para ejercer sus funciones en el plano nacional (artículo 75 inc. 32 C.N.)”⁶³.

Finalmente, tras lo reseñado *ut supra*, podemos señalar que el carácter de ley de “presupuestos mínimos de protección ambiental” dista bastante con la realidad de la normativa establecida por la ley 25.688. En realidad, se trata de una ley de gestión política de aguas, cuya jurisdicción corresponde a las provincias por imperio del artículo 124 de la Constitución Nacional.

⁶² En contra ver DEL CAMPO, Cristina, “El derecho al trasvase de cuencas ...”, ob. cit., Revista de Derecho Ambiental Nº 1, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, pág. 73. La autora sostiene que con este artículo “se pretende abrir una senda para recrear la experiencia poco fructífera de los comités de cuenca gestados a partir del dec. 4362/1971 ... y cuyos resultados fueron poco perdurables en el tiempo, ya que no nacieron de la voluntad originaria de las provincias, esto es, de acuerdos interprovinciales previos”.

⁶³ MULLER, Mabel, “Gestión ambiental de aguas: una estrategia sustentable”, La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, Buenos Aires, 11 de mayo de 2005, pág. 1.

Se pretende mediante esta norma, centralizar la política hídrica, incidiendo de modo dudosamente constitucional en competencias que las provincias no sólo no han delegado expresamente a la Nación, sino que por mandato del constituyente se dispuso en forma prístina su competencia y dominio originario en cada provincia⁶⁴.

Pese a la posible inconstitucionalidad de la ley, y su nula aplicación, reiteramos que la misma incorpora elementos muy valiosos que no pueden ser descartados a la hora de pensar la gestión de las cuencas hídricas interjurisdiccionales.

IX. Propuesta superadora para la Cuenca Salí-Dulce

A lo largo del presente trabajo hemos relevado, estudiado y analizado la problemática de la Cuenca Salí-Dulce, con un enfoque pretendidamente integral y sistémico, aunque focalizando en los aspectos jurídicos e institucionales relativos a la gestión.

Si bien en los distintos puntos tratados en el presente trabajo hemos ido esbozando ideas, comentarios, valoraciones y sugerencias de intervención, en esta etapa final consideramos oportuno resumir el estado de la cuestión relativa a la cuenca y plantear propuestas superadoras concretas a manera de conclusión.

En primer término cabe señalar que no se ha puesto en vigencia, hasta el momento, una autoridad de cuenca como ente público interjurisdiccional encargado de regular, administrar y gestionar el saneamiento de la cuenca Salí-Dulce.

Como expusimos, creemos que la creación y puesta en vigencia del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce, tal como ha sido planteado en el Acta Acuerdo del 21 de marzo de 2005, no será una herramienta idónea para gestionar adecuadamente el recurso hídrico.

No podemos dejar de resaltar que es un importantísimo primer avance para la cooperación interprovincial, la colaboración y la coordinación de

⁶⁴ Coincide PIGRETTI, Eduardo, "Gestión Ambiental de Aguas", pág. 41 quien sostiene que "la ley 25.688 se denomina *Régimen de Gestión Ambiental de Aguas*, y para ser sincero, de cuestiones ambientales no trata y sí en cambio se presenta como una ley de manejo político de las aguas".

políticas públicas. Sin embargo, tampoco podemos dejar de señalar que aún no ha sido ratificada por las legislaturas correspondientes el acta de creación Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce.

En otras palabras, creemos que la ratificación legislativa del Acta de creación del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce es un gran avance, sin embargo debería pensarse en impulsar la creación de una verdadera Autoridad de Cuenca, como ente autárquico, que dispondría de los recursos y de la posibilidad de organizarse de manera de lograr eficientemente la labor encomendada, que cuente con poder de policía y con la facultad de poder dictar medidas preventivas.

Sin ánimo de reiterar lo allí expresado, queremos resaltar el carácter técnico de este Comité, más emparentado con el asesoramiento y la coordinación entre las autoridades de las distintas provincias, pero alejado en un punto del efectivo poder de policía relativo al control, fiscalización y prevención desde un único ente, de conformidad a lo expresado al referirnos a la Autoridad de Cuenca.

Hasta el momento, el anexo del acta acuerdo, que resulta ser el Estatuto del Comité, aun no ha sido ratificado o aprobado por las legislaturas provinciales, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula tercera del acta. De este modo, a los fines de completar la labor iniciada, legitimando la decisión política de las administraciones nacional y provinciales, es menester la inmediata ratificación por los poderes legislativos provinciales, atento que el plazo de sesenta días corridos desde la celebración del acuerdo se encuentra holgadamente cumplido.

Entendemos que la creación de una Autoridad de Cuenca única es el primer paso tendiente a una efectiva y real solución de estos problemas ambientales. Aquí tienen un gran papel que cumplir los poderes legislativos provinciales y el Congreso Nacional.

Históricamente, uno de los mayores problemas que se enfrenta al momento de abordar la gestión ambiental de estos recursos hídricos compartidos resulta ser la multiplicidad de jurisdicciones, entes y organismos con competencia en la materia, los cuales generalmente tienden a deslindar su responsabilidad endilgándola al resto de co-responsables, asistiendo la sociedad toda a un triste "juego del Gran Bonete" entre quienes debería actuar, por mandato del soberano, a la altura de tan graves

circunstancias. Puede decirse, a manera de atenuante, que en muchos casos la inacción o el dispendio administrativo no obedece exclusivamente a la desidia, negligencia o incapacidad de los funcionarios públicos encargados del control y fiscalización ambiental y de la gestión del recurso, sino que la propia (des)organización jurídico-administrativa complota por disfuncional para la concreción de la compleja tarea de saneamiento. De este modo, la mejora ambiental y de la calidad de vida la población se torna lenta, ambivalente en sus resultados y en definitiva, ilusoria.

La creación de una Autoridad de Cuenca, mediante ley del Congreso Nacional ratificada por las Legislaturas provinciales, no sería una mágica solución al problema, pero permitiría en primer término, la concentración de los recursos humanos, materiales y de conocimiento en un único órgano con capacidad política de decisión.

Creemos que podrían impulsarse, con algunos cambios, alguno de los proyectos de ley mencionados en el punto 6, ya que en líneas generales, comparten los criterios que hemos expuesto en el presente trabajo.

Esta autoridad, autónoma y autárquica, dispondría de los recursos y de la posibilidad de organizarse de manera de lograr eficientemente la labor encomendada.

Concretamente, entre sus facultades estaría la de diseñar e implementar un plan integral de saneamiento de la cuenca⁶⁵. Dicho plan debe comprender necesariamente aspectos vinculados con:

- a. El primer aspecto que se necesita **regular es el uso** que se le quiere dar a cada uno de los recursos, para luego **establecer los niveles de calidad** de los mismos.

Los niveles de calidad de agua y los usos no pueden ser fijados sin los estudios técnicos pertinentes, los que deben ser realizados en forma participativa.

- b. Una vez establecidos los usos y los niveles de calidad del recurso deberán establecerse los **parámetros de vertido unificados** para todas las industrias radicadas en la cuenca, independientemente de la

⁶⁵ Tenemos conocimiento que la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación posee un Plan de Gestión Ambiental para la Cuenca, sin embargo desconocemos, por la poca difusión del mismo, como ha sido diagramado y aprobado el mismo, como así también que actores han participado en su formulación.

provincia en la cual estén y los que deberán **ponderar la carga contaminante**. Para todo ello deberán establecerse redes de monitoreo y de control de industrias.

Recordemos que tal como lo establece el principio sexto de los Principios Rectores de Política Hídrica Nacional *“Mantener y restaurar la calidad de las aguas constituye la meta de la gestión hídrica más valorada por la sociedad, lo cual demanda una efectiva complementación en las acciones de las autoridades hídricas provinciales y nacional. Con tal fin, la autoridad hídrica nacional, establecerá niveles guía de calidad de agua ambiente que sirvan como criterios referenciales para definir su aptitud en relación con los usos que le sean asignados. Sobre la base de tales criterios, las autoridades hídricas provinciales tienen el cometido de: (i) establecer objetivos y estándares de calidad para sus cuerpos de agua; (ii) especificar elementos de contrastación para las evaluaciones de impacto ambiental relacionadas con obras y aprovechamientos; (iii) diseñar e implementar programas de control de la contaminación hídrica.”*

Esto deberá realizarse en base al principio de progresividad receptado por la ley general del ambiente N^o. 25.675⁶⁶. Recordemos que la mayoría de los estudios que hemos citado coinciden en concluir que las soluciones no pueden obtenerse en el corto plazo. Sería también conveniente establecer parámetros de vertido de cumplimiento inmediato, como así establecer otros parámetros de vertido para el plazo de 2 años y para el plazo de 4 años, por citar un ejemplo.

- c. La realización de las obras públicas de tratamiento de efluentes cloacales.
- d. La gestión o regulación de los residuos sólidos urbanos / basurales.
- e. El ordenamiento territorial y el mejoramiento de las prácticas agrícolas. Tal como lo establece el principio quinto de los Principios Rectores de Política Hídrica Nacional *“Las múltiples actividades que se desarrollan en un territorio (agricultura, ganadería, explotación forestal, minería, urbanización, industria) afectan de una u otra forma sus*

⁶⁶ Ley 25.675 artículo 4 *“Principio de progresividad: 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.”*

recursos hídricos. De ello se desprende la necesidad de imponer prácticas conservacionistas en todas las actividades que se desarrollen en las cuencas hídricas; y de que el sector hídrico participe en la gestión territorial de las mismas interviniendo en las decisiones sobre el uso del territorio e imponiendo medidas mitigatorias y restricciones al uso del suelo cuando pudiera conducir a impactos inaceptables en los recursos hídricos”.

- f. Educación ambiental. Recordemos que conforme lo establece la ley 25.675 la política ambiental deberá tener como objetivo *“Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal”.*

Todos estos puntos deben ser implementados en el **marco de una real y adecuada participación ciudadana.**

A los fines de garantizar el efectivo cumplimiento del plan, la Autoridad de Cuenca debe contar con poder de policía en el marco de su competencia, sin alterar las jurisdicciones locales, destacándose la posibilidad de dictar medidas preventivas, de carácter precautorio y protectorio (no sancionatorio), tal como lo prevé el artículo 7 de la ley 26.168 y de lo cual se hiciera referencia *ut supra*.

El federalismo es, en última instancia, una cuestión de distribución de competencias, cuyo objetivo no puede ser nunca el desmembramiento y la oposición de intereses dentro de nuestra patria sino el manejo eficiente del poder en distintos niveles (nacional, provincial y municipal).

En tal sentido, la cuestión ambiental, y específicamente lo concerniente a las cuencas interjurisdiccionales, no puede quedar ajeno a una racional administración por parte de los poderes públicos constituidos en las diferentes jurisdicciones.

Las cuestiones de competencia, especialmente lo relativo a facultades delegadas y reservadas, debe abandonar el aparente estado rígido e inflexible y tender hacia estructuras organizacionales en las cuales las cuotas de poder fluctúen hacia la Nación o hacia las Provincias en función de criterios objetivos. De este modo, se garantiza por un lado el respeto absoluto de la Constitución, no sólo en lo formal sino también en lo material. El respeto por las autonomías y competencias provinciales

y el respeto por la protección del ambiente de manera uniforme en todo el territorio argentino. Para que ello no sea solo un remanido discurso académico o político, resulta imperioso adoptar e implementar las políticas de gestión adecuadas, las cuales en lo que respecta a las cuencas hídricas compartidas, sólo puede alcanzarse mediante la concertación federal.

Al respecto, creemos que el COFEMA resulta el ámbito natural para la efectiva aplicación del federalismo de concertación, fundamentalmente en lo relativo a la interpretación y aplicación de las leyes ambientales aunado con el COHIFE en materia de aguas.

Es menester recalcar que, a nuestro criterio, no se podrá alcanzar una solución a un problema tan complejo e inveterado como es la contaminación de la Cuenca Salí-Dulce si no es empleando herramientas políticas, jurídicas y de gestión de igual o mayor magnitud a las causas originarias del deplorable estado ambiental actual del recurso.

Para ello, y teniendo en cuenta los múltiples, diversos y hasta contradictorios intereses de los diferentes actores públicos y privados que inciden en la cuenca, creemos que la unificación de información, conocimiento, recursos y voluntad política en un ente encargado exclusivamente del saneamiento de la cuenca es el primer y fundamental paso para comenzar a resolver, con posibilidades ciertas de éxito, el grave problema que afecta al ambiente y a los habitantes de la cuenca Salí-Dulce.

Finalmente, reiteramos la importancia de utilizar los principios de política hídrica, junto con otras herramientas jurídicas como ser los principios establecidos en la Ley General del Ambiente, al momento de diseñar el imprescindible plan integral de saneamiento de la Cuenca Salí-Dulce.

Bibliografía

DEL CAMPO, Cristina, "El derecho al trasvase de cuencas. Una cuestión de recursos hídricos provinciales regulable por las leyes de presupuestos mínimos ambientales", Revista de Derecho Ambiental N° 1, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004.

- FLORES, María Marcela, "La regulación del recurso agua en la Provincia de Buenos Aires", *La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, 11 de mayo de 2005.
- FRANZA, Jorge Atilio, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, 2005.
- JIMÉNEZ, Eduardo Pablo, *Derecho Ambiental (Su actualidad de cara al tercer milenio)*, Editorial Ediar, Buenos Aires, 2004.
- JULIÁ, Marta S., "La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional", *Revista de Derecho Ambiental* N° 1, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004.
- MARTINOLI, Jorge Eduardo "Presupuestos Mínimos de una Ley Nacional del Medio Ambiente", Premio "Concurso de Monografías sobre derecho ambiental" Edición 1997. Separata de cuadernos de federalismo Nro. XI. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- MULLER, Mabel, "Gestión ambiental de aguas: una estrategia de uso sustentable", *La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, 11 de mayo de 2005.
- PETRI, Daniel, ROHRMANN, Hugo y PILAR, Jorge, "Posición del COHIFE sobre la ley N° 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas", *La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, 11 de mayo de 2005.
- POCHAT, Víctor "Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina", CEPAL, Santiago de Chile, 2005.
- Memoria Anual 1980*, SETOP - Subsecretaría de Recursos Hídricos, Dirección Nacional de Coordinación Hídrica, Comité de Cuenca Río Salí-Dulce.
- Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su reglamentación*, FARN - UICN, Buenos Aires, 2003.
- Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Premio de monografía Adriana Schiffrin. Trabajos Premiados 2005*, FARN, Buenos Aires, 2005.
- Primer Compendio de Estadísticas Ambientales – República Argentina*, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Buenos Aires, agosto de 2008.



Otras publicaciones de FARN

- ▶ ABC para la revalorización de los residuos sólidos urbanos. (FARN / El Ceibo, 2009).
- ▶ Clínica Jurídica en Derecho Ambiental. (FARN, 2007).
- ▶ Acceso a la Información Pública. Una experiencia federal (FARN, 2007).
- ▶ Una herramienta de la RSE: Líneas directrices de la OCDE.(Fundación SES / FARN, 2006).
- ▶ Cambio Climático. Recorriendo información básica y los resultados de un ejercicio local de diálogo multisectorial y consenso. (FARN, 2006).
- ▶ Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II. Recomendaciones para su Implementación y Reglamentación (UICN / FARN, 2006).
- ▶ Indicadores sobre Justicia y Ambiente (FARN / AMEAI, 2006).
- ▶ El Acceso a la Información Pública en el Noroeste Argentino (FARN / Fundeser, 2006).
- ▶ El Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires (FARN / AMEAI, 2006).
- ▶ El Acceso a la Información Pública en la Patagonia Argentina (FARN / Asociación Civil Participación Ciudadana, 2006).
- ▶ Acceso a la Información y participación pública en material ambiental. Actualidad del Principio 10 en la Argentina (AMEAI /CEDHA/ FARN, 2006).
- ▶ Bases para una Gestión Ecosistémica Sustentable del Mar Patagónico. Modelo del Mar (WCS / Conicet/ FARN, 2006).
- ▶ Líneas Directrices OCDE para Empresas Multinacionales: Información Básica (Fundación SES / FARN, 2004).
- ▶ Participación Pública. Herramientas de Participación para la Gestión Costera Patagónica (Fundación Patagonia Natural / FARN, 2003).

- ▶ Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su Reglamentación (UICN / FARN, 2003).
- ▶ Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina. Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental - Material de Trabajo y Declaración de Buenos Aires (PNUMA / Instituto del Banco Mundial / FARN, 2003).
- ▶ Sostenibilidad Ambiental en el Comercio: Evaluación de los Impactos Potenciales del ALCA. El Caso de Argentina (OEA / FARN, 2003).
- ▶ Suplemento de Derecho ambiental (FARN / La Ley): Desde 1994 FARN dirige el Suplemento de Derecho Ambiental, publicación trimestral editada por la La Ley que procura abordar cuestiones de política y derecho ambiental priorizando temas y noticias de actualidad.

- ▶ Conservación de la Biodiversidad y Política Ambiental. Sexta convocatoria. Premio de Monografía Adriana Schiffrin - 2007 (FARN, 2008).
- ▶ Comercio y Ambiente. Quinta convocatoria. Premio de Monografía Adriana Schiffrin - 2006 (FARN, 2008).
- ▶ Justicia y Ambiente. Cuarta convocatoria. Premio de Monografía Adriana Schiffrin - 2005 (FARN, 2006).
- ▶ Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental - Premio de Monografía Adriana Schiffrin- 2004 (FARN, 2005).
- ▶ Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable - Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2003 (FARN, 2003).