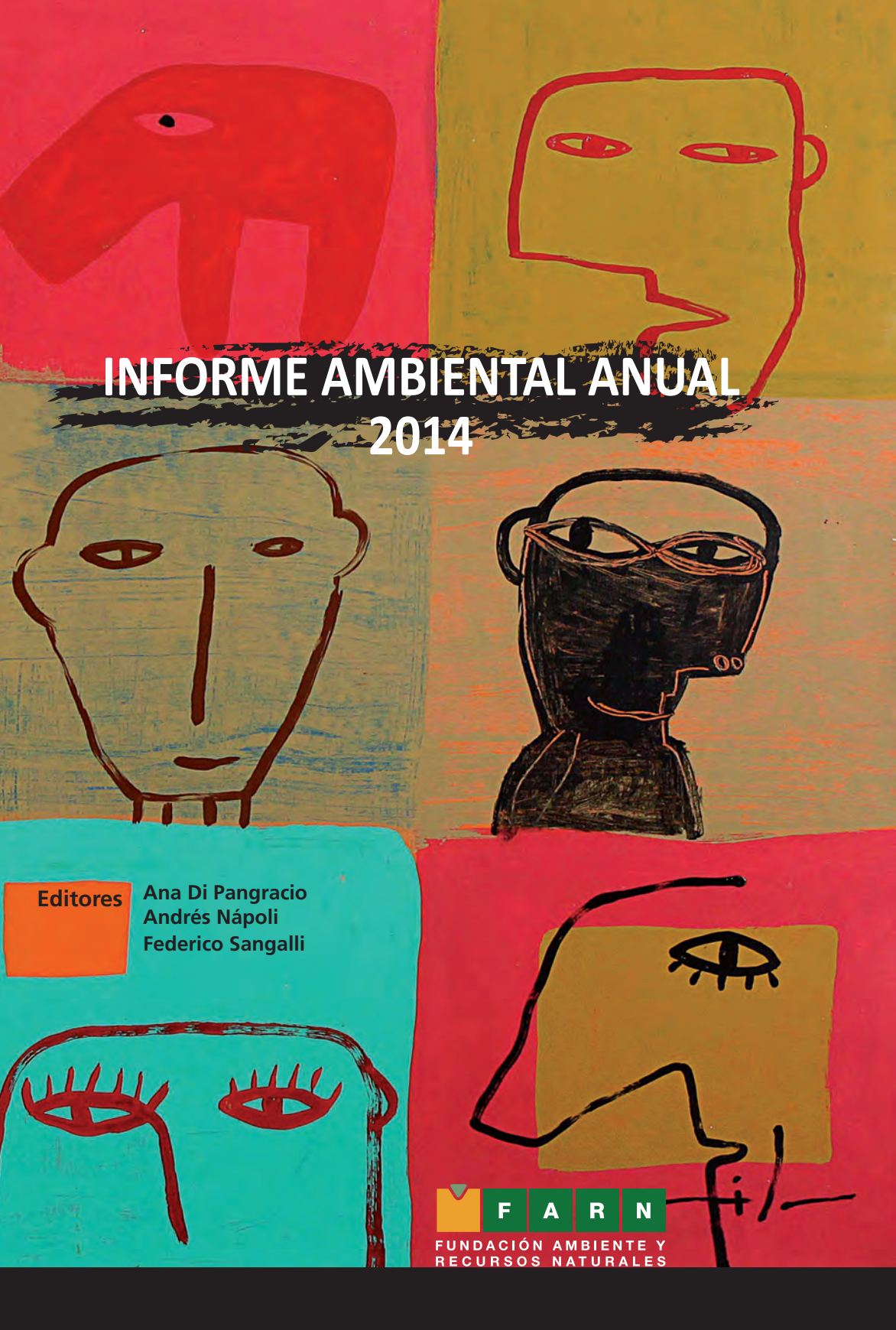




INFORME AMBIENTAL ANUAL 2014

Editores

Ana Di Pangrazio
Andrés Nápoli
Federico Sangalli

INFORME AMBIENTAL ANUAL 2014

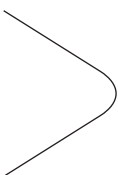


**Premio
Adriana Schiffrin**

**Duodécima
convocatoria**

INFORME AMBIENTAL ANUAL 2014

PREMIO ADRIANA SCHIFFRIN
DUODÉCIMA CONVOCATORIA



Editores:

Ana Di Pangrancio
Andrés Nápoli
Federico Sangalli

Escriben:

Eduardo Abascal, Soledad Aguilar, Carlos Amaya, Marta Andelman, Emilia Berazategui, Valeria Berros, Daniel Blanco, Martín Cesanelli, Ernesto Cussianovich, Jorge Daneri, Félix Díaz, Ana Di Pangrancio, María Eugenia Di Paola, María Marta Di Paola, Dolores Duverges, José Esain, Javier García Espil, Leandro García Silva, Hernán Giardini, Gustavo Gómez, Natalia Machain, Leandro Magri, Pía Marchegiani, Miguel Medina, Diego Moreno, Andrés Nápoli, Marcos Orellana, Luis Jorge Oxman, Melania Peirano, Carmen Penedo, Jorge Ragaglia, Alejandra Ramirez Cuestas, Samanta Rauch, Diego Rodríguez, Daniel Ryan, María Sol Tadeo, Juan Carlos Villalonga, Sofía Visintini y Gabriel Weitz.

Prólogo:

Guillermo Acuña

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Tucumán 255, 6 ° 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

Twitter: @farnargentina

Facebook: Farn Argentina

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:

<http://www.farn.org.ar>

Abascal, Eduardo

Informe Ambiental Anual 2014 : Premio Adriana Schiffrin - Duodécima convocatoria / Eduardo Abascal ; Soledad Aguilar ; Guillermo Acuña ; edición literaria a cargo de Ana Di Pangraccio ; Andrés Nápoli ; Federico Sangalli. - 1a ed. Buenos Aires : Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2014.

416 p. ; 23 x16 cm.

ISBN 978-987-29259-1-8

1. Medio Ambiente. I. Aguilar, Soledad II. Acuña, Guillermo III. Di Pangraccio, Ana, ed. lit. IV. Nápoli, Andrés, ed. lit. V. Sangalli, Federico, ed. lit. VI. Título

CDD 577

Ilustración de tapa: Milo Lockett

El dibujo que acompaña la tapa fue donado por Milo Lockett, para que forme parte del Informe Ambiental 2014. FARN agradece su colaboración.

Diseño y diagramación: Marta Biagioli

www.lailustradora.com

Coordinación gráfica: Pablo Casamajor

www.imagenimpresa.com.ar

© 2014, Fundación Ambiente y Recursos Naturales

ISBN 978-987-29259-1-8

Hecho el depósito que marca la Ley 11723

Impreso en la Argentina

en papel FSC



Se terminaron de imprimir 2000 ejemplares en abril de 2014 en:

Gráfica Offset S.R.L. Santa Elena 328, CABA.

Los siguientes auspiciantes del presente informe forman parte del Programa de Concientización Corporativa de FARN

BBVA Francés



Las siguientes instituciones académicas trabajan en colaboración con FARN y auspician el presente informe



Premio Schiffrin



FACULTAD DE DERECHO - UBA
DEPTO. DE PRÁCTICA PROFESIONAL

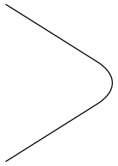
Declarado de interés institucional



Declarado de interés institucional

Maestría de Gestión Ambiental Metropolitana

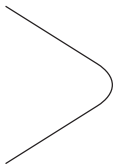
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
de la Universidad de Buenos Aires



Acerca de FARN

Objetivos institucionales

- ▶ Promover la protección y el ejercicio de derecho al ambiente y a la sustentabilidad del desarrollo.
- ▶ Construir conocimientos en materia de desarrollo sustentable, cambio global, gobernabilidad, política ambiental, conservación, consumo responsable, ciudadanía, justicia ambiental e inclusión social.
- ▶ Fomentar la construcción de consensos para la realización de políticas públicas y privadas.
- ▶ Capacitar a líderes en materia de desarrollo sustentable a nivel público y privado. Promover el acceso a la información y la participación en los procesos de toma de decisiones.
- ▶ Difundir y promover herramientas legales para que los ciudadanos participen activamente en defensa de sus derechos.
- ▶ Promover la generación de instrumentos para un mejor desempeño de las autoridades y la ciudadanía en 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.



FARN

Consejo de Administración

Presidente: Mariana Lomé

Vicepresidente: Jorge Schifffrin

Secretaria: Margarita Carlés

Tesorero: Diego Luzuriaga

Vocal: Claudio Bertonatti

Consejo Consultivo de FARN

Presidente: Daniel Sabsay

Integrantes:

Guillermo Acuña

Adriana Bianchi

Mario Gustavo Costa

Sergio Elguezabal

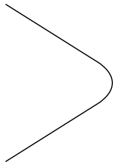
Beatriz Kohen

Albina Lara

Victoria M. Matamoro

Aldo Rodríguez Salas

Gonzalo Verdomar Weiss



Staff

Dirección

Director Ejecutivo: Andrés Nápoli

Directora Ejecutiva Adjunta: Ana Di Pangracio

Administración

Coordinador: Santiago Loschi

Recepcionista: María Victoria Villanueva

Estudio Contable: Brandstadter, Distasio & Dolisi

Dirección Académica

María Eugenia Di Paola

Socios

Alberto Amarilla

Prensa y Comunicación

Director: Federico Sangalli

Asesores: Enrique Cortés Funes y Magdalena Abrecht

Cambio Global

Director: Daniel Ryan

Economista Ambiental: María Marta Di Paola

Política Ambiental

Directora: Dolores Duverges

Asistente: Eduardo Abascal

Conservación

Coordinadora: Ana Di Pangrancio

Participación

Coordinadora: Pía Marchegiani

Asistente: Eduardo Abascal

Dedicado a la memoria de Mariana García Torres.
Destacada abogada, luchadora ambiental y amiga.

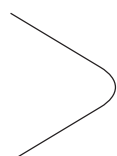
Notas del editor

➤ El contenido de los artículos de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no es necesariamente compartido por los editores o por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). FARN acepta y fomenta la difusión de todos los puntos de vista sobre los temas tratados en este informe.

➤ Para la edición del Informe Ambiental FARN 2014 se tomó la última edición de la Ortografía de la lengua española (2010) de la Real Academia Española (RAE). Más información: www.rae.es

➤ Debido a un imprevisto surgido con la recopilación del material, el artículo "Seguimiento de los temas ambientales en medios gráficos 2013" estará disponible a partir de junio de 2014 en el sitio web de FARN en formato digital: www.farn.org.ar

A su vez, una versión resumida formará parte de la próxima edición del Informe Ambiental FARN.



Índice

Prólogo	
<i>Guillermo Acuña</i>	17
La participación ciudadana como motor de la agenda ambiental	
<i>Andrés Nápoli</i>	33

CAPÍTULO I: **ESCENARIO REGIONAL E INTERNACIONAL**

Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso	
<i>Marcos Orellana (CIEL)</i>	43
Cambio Climático: Varsovia y más allá, la inundación	
<i>Soledad Aguilar</i>	63
El rol de las inversiones del BNDES en la región: desarrollo de indicadores para el análisis de casos	
<i>Pía Marchegiani y María Marta Di Paola</i>	75

CAPÍTULO II: **POLÍTICAS INTERNAS**

Regresiones normativas en materia de agrotóxicos	
<i>Valeria Berros</i>	95
Soja, soja y ¿después? Impacto de las medidas gubernamentales en la estructura productiva y el ambiente	
<i>María Marta Di Paola</i>	103
Conflictividad minera: ¿la punta del iceberg?	
<i>Pía Marchegiani</i>	119

La Ley de Basura Cero en la Ciudad de Buenos Aires y los aportes efectuados por las organizaciones de la Comisión de Asesoramiento Técnico <i>Dolores M. Duverges</i>	133
Ley de Bosques: actualizaciones y recategorizaciones, ni un paso atrás <i>Ana Di Pangraccio (FARN), Hernán Giardini (Greenpeace), Diego Moreno (FVSA)</i>	145

CAPÍTULO III: **ENERGÍA**

Fracking: yendo en la dirección equivocada <i>Juan Carlos Villalonga</i>	161
Análisis de la cadena de valor y trazabilidad de los recursos naturales utilizados para generar energía eléctrica en Argentina <i>Dolores M. Duverges</i>	173
Recomendaciones y advertencias frente a los proyectos hidroeléctricos binacionales: los casos Garabí y Panambí en el río Uruguay <i>Jorge Oscar Daneri</i>	191

CAPÍTULO IV: **CUENCAS HÍDRICAS**

El Derecho Penal Ambiental y sus implicancias en la Cuenca Salí-Dulce <i>Gustavo Gómez, Miguel E. Medina, Carlos M. Amaya</i>	213
Conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná <i>Natalia Machain, Carmen Penedo, Daniel Blanco, Marta Andelman, Ana Di Pangraccio, Jorge Daneri, Diego Rodríguez y Melania Peirano</i>	231
Caso Matanza-Riachuelo: cambios, avances y déficits en el camino del río olvidado hacia la cuenca de oportunidades <i>Leandro García Silva y Javier García Espil</i>	243

CAPÍTULO V: **LA SUSTENTABILIDAD, SISTEMA POLÍTICO Y CIUDADANÍA AMBIENTAL**

Monitoreo Social del Saneamiento del Riachuelo: una experiencia de control ciudadano y política ambiental <i>Alejandra Ramírez Cuestas</i>	263
--	-----

El medio ambiente en la opinión pública <i>Ernesto Cussianovich</i>	277
Una aproximación a la problemática ambiental y los partidos políticos en Argentina <i>Daniel Ryan</i>	289
La labor del Congreso y la sociedad civil desde la vuelta de la democracia en Argentina <i>María Eugenia Di Paola</i>	299
Personalidad ambiental destacada del año 2013. " <i>Los seres humanos deberíamos ser los guardianes de todos los recursos que habitan en este ambiente</i> ", entrevista a Félix Díaz, cacique de la Comunidad Qom La Primavera de Formosa <i>Por Federico Sangalli</i>	315

CAPÍTULO VI: **CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES**

Indicadores de Informe Ambiental FARN 2014 <i>Jorge Ragaglia</i>	323
Indicadores de gestión ambiental: una de cal, varias de arena <i>Pia Marchegiani</i>	331
Clínica Jurídica de FARN: casos recibidos en 2013 <i>Samanta Rauch y Emilia Berazategui</i>	367

CAPÍTULO VII: **SEGUIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES TEMAS AMBIENTALES, Eduardo Abascal**

I. Litio	377
II. La Fidelidad	381
III. Glaciares	383
IV. El terraplén del Iberá	387
V. Pesca	389

CAPÍTULO VIII: **PREMIO SCHIFFRIN**

Introducción	393
Sobre Adriana Schiffrin	393
Curriculum del Jurado	394
Dictamen del Jurado	395

Proyectos ganadores

Primer Premio

**Programa Comunitario de Gestión Integral de Residuos
Sólidos Urbanos. “Menos Basura Más Ambiente”**

Luis Jorge Oxman 397

1^{era} Mención

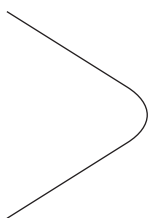
Carpoolear

ONG Soluciones Tecnológicas Sustentables 403

2^{da} Mención

Colectando Sol, Energía Social Aplicada

Leandro Magri 406



Prólogo

Guillermo Acuña¹

Asesor Legal y Jefe de Protocolo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL)

La presente edición 2014 del Informe Ambiental de FARN se lanza en un año especial de debate a nivel regional y global, sobre lo que serán las prioridades de la agenda de desarrollo más allá del año 2015. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados en 2000 y que debían alcanzarse en su cumplimiento al año 2015, han sido mayormente logrados, aunque varios desafíos quedan pendientes. En particular, en materia de sostenibilidad ambiental y en la visión integrada que se espera de las acciones, tanto en crecimiento económico, equidad social y protección ambiental. Los logros en desarrollo sostenible han sido considerados insuficientes y por ello, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible realizada en junio de 2012 en Brasil –la famosa Río+20– los Jefes de Estado y de Gobierno de los países que participaron tomaron la decisión, entre otras cosas, de darle prioridad a la generación de metas concretas a la sostenibilidad del desarrollo, a partir del establecimiento de los *objetivos de desarrollo sostenible (ODS)*. Estos objetivos se definirían en un proceso intergubernamental, de carácter inclusivo y transparente, abierto a todos los interesados, con el fin de desarrollar estos objetivos a nivel mundial, para ser acordados en la sesión de 2015 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Ese proceso intergubernamental ha avanzado² y sus sesiones han sido guiadas por el consenso que los ODS deben estar orientados a la acción, deben ser concisos y fácilmente comunicables, limitados en número, aspi-

¹ El presente texto ha sido preparado a título personal y su contenido y las opiniones vertidas no representan, necesariamente, los puntos de vista de la Organización.

² Mayor información puede obtenerse visitando el sitio oficial del proceso: <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1549>

racionales –en la idea de superar lo ya alcanzado hasta ahora–, de carácter mundial y universalmente aplicables a todas las naciones, teniendo en cuenta las diferentes realidades de los países, las capacidades y los niveles de desarrollo, respetando políticas y prioridades nacionales. Las metas deben abordar e incorporar de forma equilibrada los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible y sus interrelaciones.

Se espera que a septiembre de 2015 este proceso culmine con la adopción de un nuevo conjunto de objetivos, ya definidos como de *desarrollo sostenible*, en los cuales la idea de universalidad está fuertemente presente: no serán, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, objetivos y metas sólo para los países en vías de desarrollo, sino también de compromiso y acción para los países desarrollados. Este alcance es fundamental, cuando ha sido comprobado que el principio de *responsabilidades comunes pero diferenciadas* no fue cumplido por los países desarrollados en materia de asistencia oficial al desarrollo.

Para Argentina esta discusión no deja de ser central y relevante: existen todavía importantes desafíos por enfrentar en materia de desarrollo y, en particular, en la *sostenibilidad* del mismo. El establecimiento de objetivos y metas de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta el derecho de los pueblos y los Estados al desarrollo, haciendo un reconocimiento al derecho de las poblaciones para superar la pobreza, la eliminación de las condiciones que generan la desigualdad y la exclusión –considerando la situación de los pueblos indígenas– y haciendo esto armónico con los derechos al medio ambiente sano y adecuado, sería un logro trascendental. Ello influiría ciertamente en la definición de políticas públicas domésticas pero, también, sería objeto de una revisión periódica en el plano internacional, lo que demandará esfuerzos por alcanzar y hacer visibles los resultados.

Por ello, es imprescindible abrir y profundizar en Argentina el debate generado por este proceso y el Informe de FARN no puede ser más oportuno en ese sentido. Los temas que están tratados a lo largo de los ocho capítulos y sus respectivos artículos de esta versión del Informe, se acercan, de manera directa e indirecta, a esta discusión sobre los ODS y hacen visible lo que está en juego: qué metas de desarrollo, ahora definidas como sostenibles, establecerá la comunidad internacional a partir de 2015, las que sin lugar a dudas serán también metas nacionales para el país.

En este *Prólogo* hacemos una revisión sucinta de los ricos contenidos del Informe, que pasamos a detallar a continuación:

En el **Primer Capítulo** se describe el escenario regional e internacional, y los desafíos que se deben enfrentar para que exista un desarrollo sostenible de manera efectiva, teniendo en cuenta los resultados de Río+20. Uno de los artículos se refiere específicamente a los avances regionales en torno a una más efectiva aplicación de los derechos de acceso emanados del **Principio 10 de la Declaración de Río**. Se hace visible la imperiosa necesidad de mejorar las prácticas y ejercicio de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental para la promoción del desarrollo sostenible, robusteciendo a las democracias en la región. El año 2014 es clave para la Declaración adoptada en Río en 2012 –de la que ya son parte 18 países latinoamericanos y caribeños, entre ellos, Argentina– porque los países signatarios definirán la naturaleza y el contenido del instrumento regional que se ha decidido tener, cuyos principios ya han sido consensuados y establecidos en Lima, en octubre de 2013, contando para ello con el apoyo de la CEPAL como Secretaría Técnica. Este inédito proceso regional, que se construye con la participación de todos los actores, se encuentra en línea con lo que desde nuestra región se está pensando sobre la definición del *futuro que queremos* y de la agenda de desarrollo post 2015.

En otro artículo son analizados los principales **resultados de la 19ª Conferencia de las Partes** de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, llevada a cabo a fines de 2013 en Varsovia, reflejando las tensiones políticas existentes en la voluntad de los países para que la distribución de los costos y responsabilidades por la emisiones globales sean equitativas, destacando a los dos países que se opondrían a un eventual acuerdo por ser quienes más emiten –Estados Unidos de América y la República Popular China–. Una idea central que surge del análisis es la del desafío para América Latina y el Caribe, en el sentido de contemplar los diferentes escenarios de adaptación y sus costos, y determinar cuál es la manera más efectiva de participar en el proceso multilateral, para lograr un acuerdo que conlleve como resultado menores impactos en términos de vidas, salud y pérdida de recursos naturales. Tal participación deberá encontrar las vías adecuadas en la paradoja de que, mientras no se acuerdan objetivos y metas globales, la tendencia a la sobreexplotación del bien público “atmósfera” siga creciendo, tal como lo indican las cifras recientemente reveladas sobre emisiones globales.

En este capítulo también se hace un análisis sobre **indicadores** que permitirían revisar las **inversiones** dentro de la región y determinar el papel

preponderante que tienen las entidades financieras en el apoyo a megaproyectos, no considerando adecuadamente el impacto que estas obras y proyectos tienen y no reconociendo su responsabilidad social. El caso del BNDES del Brasil es analizado en particular, siendo éste más que un banco nacional, un agente de financiamiento en el nivel regional.

En el **Segundo Capítulo** nos encontramos con los temas referentes a las **políticas internas del país**. En primer lugar se analiza la situación regulatoria –de carácter nacional y de carácter local– sobre los **agrotóxicos** y a partir de ciertas inconsistencias de los dos regímenes, se determina que se estarían configurando regresiones normativas en la materia, las que implicarían una afectación de los niveles de protección ambiental ya alcanzados, traduciéndose en perjuicios más o menos graves al ambiente y a la salud de la población.

Otro tema tratado en este capítulo se refiere a la aplicación de la denominada **“Ley de Basura Cero”** en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, haciendo visible que a partir de ciertos acuerdos se ha posibilitado un mejor proceso de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, destacando la reducción operada en el volumen enterrado. Sin embargo, la carencia de información y de indicadores específicos pone en entredicho la efectividad de la norma y hace visible la necesidad de adoptar otras medidas –como el reciclado– para cumplir con las metas y objetivos establecidos por la Ley.

También se aborda dentro de este capítulo el sensible tema de los **conflictos mineros** y la manera en cómo éstos afectan a la población desde el inicio de las actividades, incluyendo las externalidades negativas que surgen de su implementación. Entre otros aspectos, se hace visible que este tipo de proyectos no ponen en aplicación los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisión, no cuentan con información adecuada en el nivel local, conllevando una débil aplicación de la ley. La explotación a cielo abierto, como modalidad de operación, es la que genera mayor oposición y tiene relación con el agotamiento de los recursos mineros, necesitando grandes cantidades de explosivos que generan impactos significativos en el ambiente y en el entorno social del proyecto también. A esto hay que sumarle el afán de ciertas provincias de autorizar este tipo de actividades en aras del *desarrollo económico*, no teniendo en cuenta la situación de las comunidades afectadas por la actividad, con la mirada pasiva pero también interesada de las autoridades nacionales.

Otra problemática de fuerte impacto en el país es analizada en el capítulo, cuando se trata el incremento del **cultivo de soja y su impacto en los recursos naturales**, especialmente el suelo, en detrimento de otros cultivos como el maíz, trigo o girasol. El artículo señala que la no rotación de cultivos implica efectos dañosos al suelo y al medio ambiente en general. Ésta realidad es potenciada por las lógicas de mercado imperantes en el país, donde los precios del producto dominan, ya que se busca la maximización de beneficios inmediatos sin absorber las externalidades negativas sobre el medio ambiente dentro de los costos finales, con los consiguientes desafíos para el control y la gestión de este tipo de uso de suelos.

Por último, en este capítulo se analiza específicamente la **Ley de Bosques de Argentina** (Nº 26631 de 2007), sus seis años de aplicación y la persistencia de graves problemas en materia de bosques debido al incremento sostenido de la actividad agropecuaria, a pesar que su sanción supuso un invalorable coto y regulación a tal avance, con un aporte trascendental de la sociedad civil. Del texto se desprende que hasta la fecha, 22 provincias argentinas han ordenado territorialmente sus bosques nativos y lo han refrendado por ley provincial, lo que sin dudas es un avance. En ese sentido, resulta necesario respetar las restricciones emergentes de tales procesos de ordenamiento, cuando señala que los cambios a realizarse en los ordenamientos territoriales de bosque nativo (OTBN) no deben implicar una disminución de las categorías de conservación, y por ende, de la superficie boscosa, logrando sea perdurable en el tiempo. Se exponen ejemplos donde sí se han afectados zonas categorizadas como de baja o de no intervención, con la consiguiente pérdida de recurso. La aproximación a la “no regresión” como objetivo jurídico ambiental en la aplicación de esta norma contrasta con el desafío de limitaciones en recursos humanos y financieros. De la misma manera, el principio de precaución o también llamado “de cautela” exige la adopción de medidas de protección, previo al deterioro ambiental, operando ante la amenaza y la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos.

En el **Capítulo Tercero** del Informe se tratan los temas sobre **Energía**, en el cual se hace una revisión del estado del arte de ésta en la Argentina, analizando su realidad y diversos casos. En un primer lugar, se hace un llamado de atención importante acerca de la visión cortoplacista en la decisión de explotar las recientemente descubiertas **reservas de combustibles no convencionales** –shale gas y shale oil–, que proporcionarían una suerte de seguridad energética al país, no impactando en el

Tesoro Nacional al no tener que pagar por combustibles importados, en vez de considerar el uso de energías alternativas, en especial la explotación de energías renovables, que serían de rápida implementación y con resultados inmediatos. También se cuestiona la modalidad de explotación de estas reservas –*fracking*– la que generaría fortísimos impactos en los recursos naturales en donde este tipo de explotaciones se realicen.

En este capítulo también se analizó la **cadena de valor en cinco zonas consideradas estratégicas en el territorio argentino**, de donde se extraen los recursos naturales necesarios para la generación de energía eléctrica. Las fuentes primarias que se investigaron incluyeron al uranio, el carbón, el gas, la biomasa y el litio. El artículo hace visible que las actividades vinculadas a la utilización de uranio, explotación de carbón y gas –excepto en lo que se refiere a la generación de energía eléctrica– se ven fuertemente marcadas por la intervención estatal en diferentes segmentos, mientras que en los casos de la ejecución de proyectos relativos a la utilización de biomasa, como a la explotación del litio, se observa una mayor presencia del sector privado. Todas estas fuentes –con la excepción de la utilización para fuentes energéticas de la biomasa– han mostrado la necesidad que los responsables de los proyectos lleven a cabo buenas prácticas ambientales. El texto advierte también sobre la necesidad de un mayor cuidado, comunicación e información hacia la sociedad en donde se realizan las diferentes actividades, destacando el rol de garante que tiene el Estado, mandatado constitucionalmente. En lo que respecta a la extracción de litio, está claro que existe un fuerte reclamo de las comunidades donde se encuentran estos recursos, para participar en los procesos de decisión que se llevan a cabo, ante la amenaza que podría plantear en su forma de vida y su hábitat.

Finalmente, se analiza el incumplimiento del derecho constitucional y ambiental aplicable al caso de los proyectos de construcción de las **represas Garabí y Panambí en el río Uruguay**, entre las provincias de Misiones y Corrientes, por iniciativa conjunta de Brasil y Argentina. Del análisis surgen una serie de recomendaciones, dirigidas tanto al Gobierno Nacional como a las autoridades provinciales involucradas, como así también a la sociedad y las organizaciones comprometidas con la sustentabilidad de la Mesopotamia argentina, apuntando a la necesidad urgente de conformar un comité de cuenca nacional e internacional del río Uruguay y a la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica, como paso previo al desarrollo de estudios focalizados en obras de mega infraestructura y su ejecución en la cuenca. Ello implicaría reducir la potencialidad de con-

flictos similares a los experimentadas en las costas de la ciudad de Gualeguaychú, en Entre Ríos, a partir del emprendimiento de la planta de pasta de celulosa, basados en los argumentos jurídicos y lecciones aprendidas del fallo de la Haya que involucró a Argentina y Uruguay.

El **Capítulo Cuarto** trata sobre cuencas hídricas y se analizan los estudios de casos de la Cuenca Salí-Dulce, caso Matanza–Riachuelo y los conflictos en el Delta del Paraná. En el **caso de la Cuenca Salí-Dulce**, que vincula naturalmente a una amplia zona geográfica en las provincias de Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero y Córdoba, el agua transportada por la cuenca es utilizada para diferentes fines, pero principalmente es destinada para el consumo humano y el desarrollo de actividades agrícola-ganaderas. El artículo pone de relieve el fracaso de la implementación de medidas administrativas tendientes a evitar y moderar los efectos de la contaminación de los agentes industriales ubicados en la zona de influencia del curso hídrico. Según el análisis, estas medidas adolecen del defecto de ser concebidas sólo desde una perspectiva económica, omitiendo la responsabilidad del contaminador que traslada los costos ambientales a la sociedad. Ante ese fracaso, se recomienda una aplicación rigurosa de la ley penal, como una herramienta eficaz en la protección de la “salud”.

El análisis del **Caso Matanza-Riachuelo** pone de relieve que, después del histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2008, el tema sigue ocupando un lugar destacado en la agenda pública y motoriza numerosos programas y planes ejecutados por diversos organismos públicos. El análisis hace visible la continuidad de ciertas prácticas, detectando la continuidad de déficits en la implementación de una política que permita recomponer el ambiente, mejorar la calidad de vida y prevenir daños en la cuenca. El artículo describe la complejidad, dinamismo y trascendencia del caso, por lo que se recomienda un fortalecimiento de la institucionalidad para la toma de decisiones y para la ejecución de los programas, dotando de un grado cierto de previsibilidad, transparencia y razonabilidad al proceso. El texto reconoce la ausencia de una política con sentido estratégico, que involucre a las distintas jurisdicciones con responsabilidad en la cuenca y que tempranamente garantice la participación de todos los actores en la toma de decisiones como en la ejecución, lo que queda planteado como recomendación. Los autores también llaman la atención sobre el delicado equilibrio que deben enfrentar los jueces intervinientes

en el hacer cumplir la política ambiental sobre la cuenca Matanza–Riachuelo, ante la creciente judicialización.

Finalmente, el tercer caso analizado se refiere a la peculiar situación de triple jurisdicción provincial sobre el importante ecosistema de carácter *humedal* que se presenta en el **Delta del río Paraná**. El detallado y rico análisis del texto hace visibles los conflictos asociados a la utilización de las islas y la tenencia de tierras. Se plantea como recomendación la necesidad de una clara delimitación por parte del Estado sobre qué puede o no realizarse dentro de ellas. También, el reconocimiento de ese territorio como un ecosistema especial en donde las tres provincias con jurisdicción actúen coordinadamente, garantizando la fundamental participación de la comunidad en decisiones que puedan afectarlos y también el apoyo a los micros y pequeños empresarios de la zona, limitando el uso de agroquímicos y otras sustancias tóxicas, nocivos para el humedal.

En el **Capítulo Quinto** los temas a tratar son la sustentabilidad, el sistema político y la ciudadanía ambiental. El primer artículo trata sobre el **Programa de Monitoreo Social del saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo**, que apunta a construir mecanismos de control ciudadano y articular la demanda social en el territorio de la cuenca. Esta red de monitoreo busca acceder y diseminar información pública, movilizando el apoyo del público para controlar la gestión del Estado en el saneamiento de la cuenca. Según el artículo, es crítico tener acceso a un uso efectivo de la información, con una sociedad civil y un Estado con capacidades de cooperación. La noción del control ciudadano está íntimamente vinculada a la obligación de los funcionarios de rendir cuentas por sus actos de gobierno. Las acciones y demandas de control ciudadano, tienen como objetivo generar algún tipo de respuesta desde el Estado o activar mecanismos de control dentro del aparato del Estado. En el caso bajo análisis –la Cuenca Matanza-Riachuelo– el estudio detecta dos problemas centrales: en primer lugar, *los actores locales tienen capacidad limitada de acceder a la información pública* necesaria para monitorear el saneamiento de la cuenca. En muchos casos, a pesar de que el Estado cuenta con esta información, esta no es fácilmente accesible para los vecinos. En segundo lugar, *la demanda local por el saneamiento del Riachuelo está desarticulada*. En síntesis, la revisión de la experiencia del programa de Monitoreo Social de la Cuenca Matanza-Riachuelo en este artículo pone de manifiesto, por un lado, la necesidad de seguir fortaleciendo los espacios de participación y, por el otro, la asimetría que existe entre

las demandas sociales de información pública y la voluntad del Estado de brindar un acceso efectivo a la misma. Estos dos ejes constituyen una condición necesaria para poder monitorear, de manera informada, la evolución socio-ambiental de la cuenca.

El tema del **medio ambiente en la opinión pública** es analizado en otro artículo dentro de este Capítulo quinto, cuyo objetivo es mostrar la importancia que tienen los estudios de opinión pública en el seguimiento y análisis de la agenda ambiental en el país, incluyendo sus aportes como una valiosa herramienta para medir el nivel de conocimiento de la población en relación a los temas ambientales y también el interés real por el cuidado y la preservación del entorno ambiental. El análisis destaca la frecuencia del predominio de respuestas y reacciones regidas por la emoción, el sobresalto y hasta el desconcierto en los estudios sobre opinión pública y medio ambiente. En general son respuestas muy firmes, en el sentido de la convicción que puede producir la evidencia de un hecho fehaciente (por ejemplo, la contaminación del agua) pero también el que produce el temor al riesgo y la ausencia de explicación del riesgo. No obstante, se trata también de respuestas quizás a veces un tanto ambiguas o poco convincentes, en el sentido de las dudas que genera la ausencia de información confiable. Según el artículo, hoy en día en Argentina un 93% de la población considera que el cuidado del medio ambiente es algo “muy” o “bastante” importante. El autor se pregunta, ante este porcentaje contundente, si es una buena noticia y si tiene valor, tal y como está expresado. Probablemente no lo tiene si antes no nos preguntamos, por ejemplo, ¿qué porcentaje de la población sabe realmente de lo que está hablando cuando se refiere al medio ambiente? El autor analiza también conductas sociales en las respuestas a encuestas de opinión clasificando a ciertos grupos como *jóvenes “correctos” con eco-confusión*, en particular, las respuestas que se dan frente a preguntas sobre las actividades mineras extractivas.

La **relación entre partidos políticos en Argentina y el tema medio ambiental** es analizada en otro artículo de este capítulo. El autor llama la atención, en principio, sobre el *no vínculo* existente entre la creciente conflictividad socio-ambiental en el país y la visibilidad o prioridad del tema en la agenda política nacional. Señala la paradoja de suponer que en un sistema democrático, en el cual la ciudadanía vota y elige sus representan-

tes, ese nivel de conflictividad social tendería a manifestarse o reflejarse en el sistema político y en consecuencia, sería un factor de competencia electoral y posicionamiento entre los diferentes partidos y coaliciones políticas. La hipótesis central del texto es que los partidos y coaliciones políticas con mayores niveles de adhesión popular del sistema político argentino (tanto de gobierno como de oposición), no tienen posicionamientos programáticos claros sobre la agenda ambiental que permitan diferenciar sustancialmente una coalición de otra. Por el contrario, los temas ambientales críticos tienden a “atravesar” los partidos y coaliciones políticas mayoritarias en Argentina. Del análisis de dos casos específicos –Ley de Bosques Nativos y Ley de Glaciares– el autor demuestra cómo las problemáticas ambientales cruzaron y dividieron a la coalición gobernante (el Frente para la Victoria o FPV y sus aliados), y también –aunque en menor medida– al principal partido de oposición en el Congreso, la Unión Cívica Radical (UCR). Esto es un claro indicador de la falta de posicionamientos programáticos definidos y explícitos por parte de los espacios y coaliciones políticas mayoritarias sobre los temas de la agenda ambiental. En segundo lugar, el autor concluye que los casos analizados sugieren que el avance de la agenda legislativa sobre las problemáticas ambientales está más vinculado a la actuación de políticos individuales –que se identifican ideológicamente o asumen la agenda ambiental como un tema clave de su carrera política–, que a los posicionamientos y estrategias explícitas de las coaliciones o espacios políticos de las cuales forman parte.

La importante relación entre **legislación y temas ambientales en la Argentina** desde el regreso a la vida democrática en 1983 es revisada también en este capítulo. La autora distingue una serie de etapas en este análisis evolutivo, siendo la primera la que culmina en 1994 y que comprende la dictación de legislación vinculada a la salud pública, a requerimientos de financiamiento internacional y a temas puntuales, presentando un crecimiento de la temática pero con un desarrollo desigual en los temas legislados y en el nivel territorial en el país. El texto resalta la segunda etapa, que se inicia en 1994 con la reforma constitucional nacional, que reconoce el derecho al ambiente, otorga preeminencia a los tratados internacionales y, asimismo, introduce la noción de presupuestos mínimos de protección ambiental en todo el territorio, como así también, el amparo colectivo ambiental como garantía ante la Justicia. La tercera etapa comienza en el 2002 con la Ley General del Ambiente y las leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Para la autora, la continuación de los procesos legislativos pendientes en Argentina requiere de una priorización temática de las principales líneas necesarias para la concreción de la sustentabilidad, la incorporación de la participación ciudadana en todo el proceso, la inclusión de herramientas de ejecución y monitoreo de los marcos normativos, como así también, un sistema de control de la implementación del sistema. El artículo resalta la importancia de la participación de otros actores en el proceso legislativo, como la sociedad civil, y hace la constatación que en los casos en los cuales ha existido más involucramiento de la sociedad civil, y de los distintos sectores en los procesos legislativos, esto ha contribuido a un mayor seguimiento y monitoreo de la implementación de las leyes. Finalmente, se hace una recomendación de incorporar formalmente el acceso a la información y la participación ciudadana en los procesos legislativos. Asimismo, promover la discusión sólida de las decisiones que involucran las inversiones y el ambiente, considerando necesariamente los escenarios presentes y futuros que presentan estas decisiones e indicadores para su seguimiento.

Este capítulo recoge el contenido de una entrevista al líder de la comunidad Qom en la Provincia de Formosa, en la que se exponen las dificultades de este grupo de **población originaria para recuperar tierras ancestrales** de su propiedad. Esta comunidad vivió un serio conflicto con autoridades de seguridad provincial en 2010, oportunidad en la que fueron expulsados de la tierra que ocupaban, y desde entonces están reclamando el acceso a esos territorios para poder vivir de acuerdo a sus propias decisiones y pautas culturales. Este es un ejemplo más de las grandes dificultades que padecen los pueblos originarios en nuestra región, al no poder vivir de acuerdo a sus principios, que incluyen poseer sus propias tierras, un respeto profundo a la naturaleza e implican usos sostenibles de los recursos naturales.

En el **Capítulo Sexto** se aborda el tema de las construcciones de capacidades. Un primer artículo se refiere a los **resultados de la encuesta que se hace a los autores** de los Informes Ambientales de FARN, en este caso, de los autores del presente Informe. La metodología no ha variado respecto de las ediciones 2012 y 2013 y consiste en una encuesta con cinco puntos principales a responder, vinculados esencialmente con la existencia o no de normativa ambiental adecuada, así como con el grado de implementación de dicha normativa en el país. El autor del texto resalta el resultado de 2014 como *no diferente* de los resultados anteriores.

Es decir, para los autores del presente informe, el país cuenta en general con normativa suficiente en materia ambiental, pero el problema surge a la hora de la implementación real de dicha legislación. Y en este punto hay prácticamente un consenso generalizado entre los autores que dicho grado es pobre o muy pobre. Al finalizar, se recomienda el contar con indicadores fiables que den un grado mayor de certeza en la aplicación y cumplimiento de la ley, como objetivo de política pública reflejado en una norma.

Un segundo, vasto y detallado artículo se refiere a los **indicadores de gestión ambiental en Argentina**. Por tercer año consecutivo el equipo de trabajo de FARN analizó los avances y retrocesos en el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de cinco autoridades ambientales, mediante un sistema de indicadores especialmente diseñado. Esta tarea fue llevada a cabo a través del uso de pedidos de acceso a la información pública ambiental, con el fin de determinar: el grado de cumplimiento de la legislación en materia de acceso a la información pública ambiental y el nivel de observancia de otras normas u obligaciones ambientales. Según los autores del artículo, en la presente edición se pudo verificar un *retroceso* en aspectos de acceso a la información y un *cumplimiento desparejo* en relación a otras normas ambientales, que importan avances y estancamientos en relación con los mismos. Los autores resaltan entre los avances, la confección del Primer Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente (2012), efectuado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación a diez años de sancionada la Ley N° 25675 que así lo ordenaba. Entre los pendientes señalan temas que hacen a la gestión de los residuos en el área metropolitana y a las dificultades de implementación y control en materia de bosques y glaciares, que con el correr del tiempo se empiezan a concebir como serios estancamientos.

Dentro del mismo artículo y analizando la capacidad de brindar respuesta a los pedidos de acceso a la información pública, los autores destacan que tanto la Ciudad de Buenos Aires como la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación son quienes mejor han incorporado los mandatos legales, ya que no solo han obtenido los más elevados puntajes sino que en ninguna ocasión han quedado con un puntaje de cero. Igualmente, ambos han disminuido su desempeño en proporciones similares en este último período. En el otro extremo, los autores destacan organismos como el Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Buenos Aires (OPDS), que no ha brindado respuesta

alguna en las dos últimas ocasiones y el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que no lo ha hecho en esta última edición, mostrando ambos una tendencia descendente. La Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), por su parte, si bien no contestó el primer año, continuó haciéndolo en las demás ediciones, mostrando una tendencia opuesta al OPDS y COFEMA. Los autores del artículo también efectúan algunas aseveraciones con los alcances ya mencionados sobre la aplicación de legislación de fondo. Señalan que el cumplimiento no es uniforme, mientras hay aspectos en los que se mejora, en otros se empeora y un tercer grupo permanece sin signos claros en una u otra dirección. Allí donde puede identificarse algún tipo de cumplimiento, se nota que las categorías iniciales (indicadores de entrada e indicadores de salida) son las que contienen el grueso de los temas analizados. Finalmente, destacan que entre los de bajo cumplimiento permanecen los residuos industriales (COFEMA) y Residuos Sólidos Urbanos (OPDS).

Finalmente, en el capítulo se presentan los casos que la **Clínica Jurídica de la FARN** revisó durante 2013, dentro de su misión de resolver casos ciudadanos a nivel de apoyo y guía jurídicos presentados por diversas comunidades, incluyendo asesorías en terreno frente a conflictos y problemas socio-ambientales. En el período revisado se recibieron peticiones de apoyo en materia de participación ciudadana y acceso a la información pública. También se recibieron numerosos casos de ausencia o deficiente Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) ante la instalación de antenas de telefonía, de fábricas, predios industriales, basurales a cielo abierto, emprendimientos inmobiliarios, falta o deficiencia en la prestación del servicio agua potable, entre otros, así como visitas de campo a lugares que presentan diversas problemáticas ambientales.

En el **Capítulo Séptimo** se revisan los aspectos de monitoreo y seguimiento de los principales temas ambientales. El texto refiere al litio en primer lugar y señala que con el auge del consumo de productos electrónicos, los recursos naturales que se utilizan en sus procesos productivos pasaron a tener un papel estratégico. Destaca que Argentina, rico en estos recursos, se encuentra inmersa en la intensa carrera entre empresas tecnológicas y automotrices por hacerse con el control de este activo. Además, el agregado de la participación del Estado, sumado a la intención de desarrollar la cadena de valor local y la situación de los pueblos

originarios que habitan la zona, convierten a este tema en particular y complejo. Por otro lado, de las inversiones que hacen empresas en los yacimientos, no existe o es sumamente escasa la información disponible al ciudadano. Esto se debe a que el mercado donde operan dichas empresas es dinámico, es decir, dada la proyección en el tiempo y las diversas etapas que deben superarse hasta la producción, sólo aportan dinero los llamados “capitales de riesgo”. Según el autor, esto provoca una composición accionaria sumamente fraccionada y conformada por grupos de inversión, que imposibilita hacer una radiografía estática del sector y obliga a la actualización permanente.

El autor también realiza una actualización sobre otros temas que se fueron trabajando en ediciones anteriores del Informe, como es la implementación de la Ley de Glaciares, los avances para la creación del Parque Nacional La Fidelidad (en las provincias de Chaco y Formosa), las novedades en relación al terraplén construido en Iberá (Corrientes) y su demolición, como así también información relacionada con el sector pesquero en Argentina.

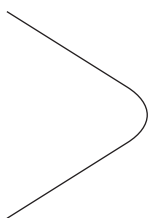
En el **Octavo** y último **capítulo** de éste informe, se presenta el **Premio Schiffrin**. Este premio fomenta la innovación aplicada para ideas o proyectos que incluyan las tres variables de la sustentabilidad: la social, la económica y la ambiental. El objetivo es promover iniciativas sustentables que posean un impacto concreto y que cuenten con una participación colectiva y diversa. En esta oportunidad, el **primer lugar** correspondió al *Programa Comunitario de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos “Menos Basura Más Ambiente”*, a partir de la implementación de una matriz de acción mediante el Programa se inicia un ciclo socio-ambiental virtuoso en los barrios populares, con resultados de mejora de las condiciones ambientales, eliminación de vectores sanitarios, minimización del ingreso de basura a los ríos y arroyos metropolitanos, mejorando a su vez las condiciones de habitabilidad aguas abajo y minimizando riesgos de inundaciones por taponamientos de puentes y meandros. El programa ganador del primer premio se destaca por servir como herramienta de una política de gestión integral del riesgo y, por añadidura, genera en la comunidad y en las distintas jurisdicciones, sinergias positivas entre la remediación ambiental, el trabajo real dignificado e inclusión social verdadera.

La **primera mención honrosa** fue para el proyecto “*Carpoolear*”, que significa una adaptación para Argentina de la filosofía del compartir viajes

personales en auto con otras personas, de forma cotidiana. Esta práctica es muy popular en los Estados Unidos y en Europa, donde se realiza de manera organizada para lograr aumentar el número de viajes compartidos y que estos sean concretados con otras personas además de nuestros vecinos y amigos. Finalmente, como **segunda mención honrosa** se premió el proyecto "*Colectando Sol, Energía Social Aplicada*" que consistió en el desarrollo de un colector solar térmico para calentamiento de agua, concebido como "colector solar social", con la virtud de ser auto-fabricable a partir de materiales de bajo costo, fácil acceso o incluso reciclados. A partir de esta tecnología, la iniciativa impulsa charlas, seminarios, talleres y proyectos de instalaciones solares para calentamiento de agua auto-fabricadas.

Al finalizar este prólogo, quisiera reiterar la riqueza, la diversidad y la profundidad de los contenidos de todos los artículos que componen esta versión del Informe Anual de FARN, lo que lo convierte en una lectura ineludible a la hora de entender qué está pasando en Argentina en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable. La Fundación, en su labor de apoyar las discusiones y necesarios debates sobre los temas centrales del desarrollo del país, cumple una vez más con su cometido, incorporando los conceptos de protección de los ciudadanos y de sus derechos a un medio ambiente sano y adecuado y el del uso sustentable de los recursos naturales; ello, en un año crucial de discusiones, como señalado al inicio, en el cual se negociarán los objetivos de desarrollo sostenible, los que serán *la agenda del desarrollo* para la próxima década.

Los invito a leer este Informe con atención, con cariño y con espíritu constructivo.



La participación ciudadana como motor de la agenda ambiental

Andrés Nápoli

Director Ejecutivo de FARN

Tal como lo afirman varios de los autores que escriben en esta edición del Informe Ambiental FARN, la cuestión ambiental en Argentina ha experimentado, a lo largo de más de 15 años, un creciente nivel de conflictividad social. Esta cuestión se ha expresado mediante luchas, acciones y reclamos en defensa del ambiente, la mejora de las condiciones de vida de la población y en contra de la explotación indiscriminada de los recursos naturales.

Tales demandas fueron sostenidas por vecinos, organizaciones sociales y ciudadanas, pueblos originarios y sectores campesinos, que lograron (con diverso grado de éxito) hacer visibles problemáticas que los afectaban hasta situarlos, en algunos casos, como parte de la agenda pública.

Existen varios ejemplos de lo mencionado anteriormente. Algunos iniciados hace más de una década, como el caso de la mina de oro en las proximidades de Esquel (en la provincia de Chubut) o la imponente movilización social que se desarrolló a partir del año 2004 en Gualaguaychú, contra la instalación de la fábrica de pasta de celulosa en la ciudad uruguaya de Fray Bentos, sobre el Río Uruguay¹.

Otros reclamos más recientes tuvieron como protagonistas a los vecinos de los pueblos de zonas agrícolas de las provincias de Córdoba, Santa Fe

¹ Asimismo, podemos mencionar la importante tarea desarrollada por un grupo de organizaciones ambientales en favor de la sanción de una ley que protegiera los bosques nativos, ante el avance indiscriminado de la frontera agropecuaria, y en donde se logró reunir más de un millón y medio de firmas que fueron elevadas al Congreso de la Nación, dando como resultado la sanción de la Ley de N° 26331 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos.

y Buenos Aires, quienes reclamaron el cese de las fumigaciones con agro-tóxicos en los barrios aledaños a los sembradíos. O el caso de Famatina, en la provincia de La Rioja, donde desde el año 2006 se inició una lucha que impidió la instalación de un proyecto de megaminería metalífera en el cerro que lleva el mismo nombre de la ciudad², conflicto que de alguna manera representa lo que sucedió en la mayoría de las comunidades donde se promovió la instalación de tan devastadores proyectos, y más grave aún, sin tener en consideración la opinión de la gente que habita en la región.

El nivel de protesta socio-ambiental no ha cesado con el paso del tiempo, sólo considerando los reclamos vinculados con la explotación de los recursos naturales, existen en la actualidad más de 40 puntos de conflicto en, al menos, 12 provincias³, lo que confirma que tanto las causas de los conflictos como la tipología del reclamo continúan vigentes.

Sin embargo, la temática ambiental no ha logrado ocupar en los últimos años un lugar destacado dentro de la agenda pública⁴, y fueron pocas las medidas, planes o iniciativas que lograron transformarse en políticas públicas destinadas a atender a este tipo de situaciones⁵.

Por ello, el paso de la agenda ambiental ha sido marcado por factores *externos* a la iniciativa política y gubernamental. En este sentido, se destacan aspectos tales como las situaciones de emergencia, los reclamos y movilizaciones sociales y los fallos judiciales. Como ejemplos de cada uno de ellos podemos mencionar: a) las inundaciones sufridas en la Ciudad de La Plata durante el año 2013, b) las múltiples movilizaciones sociales, algunas de las cuales hemos mencionado en los párrafos anteriores, c) la judicialización de la problemática del Río Matanza–Riachuelo y la deforestación en la Provincia de Salta⁶.

² Bordagaray, I. (2013) *"Famatina: dignidad y autodeterminación"*. Informe Ambiental Anual 2013. FARN. Buenos Aires.

³ Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). Sitio web: <http://www.olca.cl> Genuoud, D. (06/12/2013). Nota en el diario La Nación: *"Recursos Naturales: el costo invisible del modelo"*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1626028-recursos-naturales-el-costo-invisible-del-modelo>

⁴ Se recomienda leer el artículo Ryan, D. (2014). *"Una aproximación a la problemática ambiental y los partidos políticos en Argentina"*, que forma parte del presente Informe.

⁵ Ryan, D. (2014), Op. Cit.
Ver Di Paola, M. E. (2014). *"La Labor del Congreso y la sociedad civil desde la vuelta de la democracia en Argentina"* que forma parte del presente Informe.

⁶ A modo de ejemplo podemos señalar los autos *"Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ Amparo"* (juicio originario) Corte Suprema de Justicia de la Nación. (S.C., S.1144, L.XLIV) y *"Mendoza Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Daños"*

Tales factores, algunos de los cuales se dieron de manera conjunta, hicieron posible que situaciones de gran relevancia socio-ambiental, en las que generalmente existía omisión o respuesta insuficiente por parte del Estado, fueran incorporadas dentro de la agenda pública, ya sea mediante la puesta en marcha de acciones o planes de respuesta a las demandas efectuadas⁷, la sanción de normativas específicas⁸, la creación de instituciones especiales⁹ o la implementación de políticas públicas.

La situación ambiental en 2013

Si observamos la gestión ambiental desarrollada durante el año pasado veremos que no escapó a la lógica descrita anteriormente. En consecuencia, los resultados han sido magros, tanto a nivel nacional como local, ya que más allá de algunas cuestiones puntuales, no es posible encontrar hitos o logros que vislumbren una mejora en la situación ambiental.

Dentro de los aspectos positivos podemos destacar la publicación del “Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente (2012)”, efectuado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Dicho informe es una de las herramientas claves para el desarrollo de la gestión ambiental y de acuerdo a la Ley N° 25675 es obligación del Estado Nacional presentarlo de forma anual ante el Congreso de la Nación. Más allá del atraso de 10 años, su presentación resulta un hecho positivo, en tanto permite conocer información relacionada con temas centrales que hacen a la gestión ambiental en nuestro país, al tiempo que promueve la generación de un debate informado sobre los aspectos más destacados que conforman la política ambiental¹⁰.

Como parte de los aspectos positivos también pueden señalarse algunas de las acciones desarrolladas en cumplimiento al fallo que ordena el sa-

y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”. Corte Suprema de Justicia de la Nación (1569. XL)

⁷ Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA). Ver <http://www.acumar.gov.ar/pagina/841/pisa-actualizado>

⁸ Leyes N° 26331 y 26639.

⁹ Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) creada mediante Ley N° 26168.

¹⁰ FARN viene realizando pedidos de informes por este tema desde el año 2010, más información: <http://www.farn.org.ar/archives/15477>

neamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. En este sentido, y más allá de la desaceleración que evidenció la gestión de la ACUMAR durante el segundo semestre de 2013, se destacan algunas de las acciones realizadas en el territorio de la cuenca, principalmente en lo relacionado con la remoción de residuos de los cursos de agua, la limpieza de márgenes, la apertura del camino de sirga¹¹, así como la realización de estudios en materia de salud y la formulación de planes de obra pública¹².

Entre los temas pendientes se encuentra el bajo grado de implementación de la Ley de Glaciares. No se ha logrado avanzar en la elaboración del Inventario Nacional de Glaciares, principalmente en las zonas denominadas prioritarias¹³ (donde actualmente existen explotaciones mineras), cuestión que constituye un nuevo capítulo de la estrategia de obstrucción en el cumplimiento de los objetivos establecidos por la Ley N° 26639, cuya responsabilidad principal corresponde a la Secretaría de Minería de la Nación y al gobierno de la provincia de San Juan.

En relación a la situación de los bosques nativos, a seis años de sancionada la Ley N° 26331 que establece los Presupuestos Mínimos para su protección, aún subsisten múltiples problemas de implementación que dificultan el cumplimiento del fin último para el cual fue sancionada dicha norma. En particular, y tal como lo destacan Di Pangrancio, Giardini y Moreno¹⁴ en el artículo que se incluye en el Informe, algunas provincias aprobaron recategorizaciones prediales que suponen cambios a su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), recortando y achicando las zonas de máxima protección establecidas por ley, cuestión que ha sido claramente visible en la provincia de Salta. De igual forma, el presupuesto nacional 2014 ha dotado de una partida que solo cubre el 10% del monto previsto en la Ley N° 26331 para la conformación del Fondo de Conservación, lo cual lamentablemente se ha convertido en una práctica reiterada.

En materia de regulación de agroquímicos, nos encontramos con una situación similar, en tanto en algunas jurisdicciones locales¹⁵ se sancionaron

¹¹ La mayor parte de estas acciones fueron realizadas por la Ciudad de Buenos Aires y en menor medida por los municipios de Avellaneda y Lanús.

¹² Ver García Silva, L. y García Espil, J. (2014). "*Caso Matanza-Riachuelo: cambios, avances y déficits en el camino del río olvidado hacia la cuenca de oportunidades*" que forma parte del presente Informe.

¹³ Marchegiani, P. y Abascal, E. (2014). "*Indicadores de gestión ambiental: una de cal y varias de arena*" que forma parte del presente Informe.

¹⁴ Ver Di Pangrancio A.; Giardini, H., y Moreno, D. (2014). "*Ley de Bosques: actualizaciones y recategorizaciones, ni un paso atrás*" que forma parte del presente Informe.

¹⁵ Se trata de la Provincia de Chaco y la Municipalidad de Mar del Plata.

normas que reducen fuertemente los niveles de protección establecidos en normativas anteriores, sin contar para ello con estudios científicos que aconsejen la adopción de semejante medida. Ello implica un fuerte carácter regresivo en materia de protección de derechos, en particular de aquellos que protegen la salud, la calidad de vida y el ambiente sano¹⁶.

La gestión integral de los residuos sólidos urbanos continúa siendo uno de los principales desafíos para el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), todavía no se pudieron establecer soluciones concertadas que permitan dejar atrás, de manera progresiva, el decadente régimen liderado por la CEAMSE. En tal sentido, la Provincia de Buenos Aires, más allá de los anuncios pronunciados, no ha logrado implementar cambios en la gestión de sus residuos que permitan vislumbrar soluciones tendientes a minimizar la generación de residuos propios, ni hacer frente a la crítica situación que crean los inmensos rellenos sanitarios, que a duras penas subsisten. La Ciudad de Buenos Aires tampoco fue certera con las medidas adoptadas, tanto para la minimización como para la gestión de la recolección de residuos domiciliarios, lo que impidió cumplir con la meta acordada con la provincia de Buenos Aires para noviembre de 2013, y en definitiva con lo dispuesto por la Ley Basura Cero¹⁷. En este sentido, la situación de los residuos en el AMBA demanda el desarrollo de una acción concertada que tenga por finalidad el establecimiento de una política de estado, que trascienda los límites de cada jurisdicción, y que proyecte soluciones integrales, duraderas y sustentables que apunten a un cambio de hábitos generales en la ciudadanía.

De igual forma, la cuestión energética surge actualmente como uno de los aspectos más complejos para resolver, no solo desde el punto de vista económico sino también desde lo ambiental. El inicio de la etapa de exploración en el yacimiento de Vaca Muerta, en la provincia de Neuquén¹⁸, que fue precedido por la firma de un acuerdo secreto entre la empresa

¹⁶ Ver Berros, V. (2014). "*Regresiones normativas en materia de agrotóxicos*" que forma parte del presente Informe.

¹⁷ Ver Duverges, D. (2014). "*La Ley de Basura Cero en la Ciudad de Buenos Aires y los aportes efectuados por las organizaciones de la Comisión de Asesoramiento Técnico*" que forma parte del presente Informe.

¹⁸ Debemos recordar que un informe elaborado por el Departamento del Estado de los Estados Unidos ubica a la Argentina como el cuarto país en cantidad de reservas de petróleo no convencional (*shale oil*) y el segundo en gas no convencional (*shale gas*) del mundo. "*Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 141 Countries Outside the United States*".

Ver Villalonga, J. (2014). "*Fracking: yendo en la dirección equivocada*" que forma parte del presente Informe.

de mayoría estatal YPF y la firma Chevron, ha impedido hasta el presente conocer los alcances del mismo y los impactos de las acciones que se prevén realizar.

En este sentido, el acceso a la información surge como un componente central para conocer la dimensión, los costos y los riesgos (económicos, sociales y ambientales) que implicará la explotación de los hidrocarburos no convencionales. Vale destacar que a nivel público se desconoce cuál es la efectiva potencialidad con que cuenta el yacimiento de Vaca Muerta y qué cantidad de los recursos podrán convertirse en reservas comprobadas. Asimismo, no existen datos ciertos que informen acerca de los impactos ambientales que producirán las tareas de explotación mediante el sistema de fractura hidráulica (*fracking*), qué tipo de controles ambientales se prevén realizar, ni quién los llevará a cabo y cuál será el marco normativo que regulará la actividad.

Desde FARN creemos que habrá que prestar mucha atención a lo que ocurra con el desarrollo de estos proyectos, ya que no solo repercutirán en la conformación de la futura matriz energética del país, sino que además determinará el modelo de extracción de recursos naturales, de una forma parecida a lo que ocurrió con la sanción del paquete de leyes mineras aprobadas a mediados de los '90 y que impusieron los proyectos a gran escala que se desarrollan actualmente.

Perspectivas para el año 2014

Durante el mes de enero de 2014 el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación dio a conocer un documento denominado “Metas Estratégicas 2014”, en el cual presentó 204 objetivos y 272 metas que el Poder Ejecutivo se propone cumplir a lo largo del corriente año¹⁹. El documento constituye un buen material de referencia para conocer cuáles serán los temas prioritarios en los que el Estado Nacional focalizará su atención.

El primer dato que resulta necesario destacar es que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable²⁰ no figura entre los organismos del Esta-

¹⁹ Ver Jefatura de Gabinete de Ministros <http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=1>

²⁰ Cabe señalar que en diciembre de 2013 se produjo un nuevo cambio en la titularidad de la Secretaría de Ambiente, quedando a cargo de Ing. Omar Judis, quien hasta ese momento se

do que integran las metas en el citado documento, aspecto que llama la atención dado que la misma corresponde a la cartera del propio Jefe de Gabinete²¹. Por otra parte, tampoco se han publicado objetivos o metas particulares que correspondan a la Secretaría de Ambiente y que complementen las que ya fueron publicadas.

De igual forma, tampoco surgen a lo largo del documento objetivos y metas específicamente relacionadas con política ambiental, ni que afecten de manera directa la gestión de la propia Secretaría del área. Las únicas referencias que pueden encontrarse surgen del Ministerio del Turismo, el cual se propone incorporar 280.000 hectáreas de nuevos Parques Nacionales, a crearse en las provincias de Santa Cruz y Chaco.

En lo que hace a aspectos particulares o sectoriales, tampoco encontramos referencias al cumplimiento de objetivos en materia de protección de Bosques Nativos, ni a la implementación de los mandatos contenidos en la Ley de Glaciares, ni metas vinculadas al control de las fuentes de contaminación o la mejora de la calidad de los recursos.

Pese a que el documento prevé un incremento de la superficie sembrada y de la producción agrícola, no se menciona ninguna meta vinculada al control de los agroquímicos y a los impactos que los mismos podrían tener en la salud de la población expuesta y el medio ambiente, como tampoco respecto al fomento del uso de herramientas de buenas prácticas agropecuarias, la rotación de cultivos, la correcta reposición de nutrientes o el debido uso de productos fitosanitarios, evitando atender cualquier otra razón que no apunte en la dirección indicada.

Como puede observarse, nuestro país cuenta con un conjunto importante de problemáticas socio-ambientales, que afectan la calidad de vida de habitantes de diversas partes del territorio y que reclaman una decidida intervención de quienes tienen la obligación de garantizar la vigencia de los derechos.

desempeñaba como Ministro de Infraestructura de Chaco. La tendencia a la inestabilidad de los funcionarios a cargo del área se ha mantenido a lo largo de la gestión de la Presidenta Cristina Kirchner, en donde los secretarios a cargo del área tuvieron un promedio de 2 años de duración en su cargo, lo cual contrasta notablemente con el nivel de permanencia del resto del elenco de gobierno.

²¹ Solo hay algunas menciones a la temática del Cambio Climático, en donde se sostiene la necesidad de avanzar en la formulación y adopción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, dado que Argentina es uno de los pocos países de América del Sur que no ha formulado dicha estrategia.

Sin embargo y pese a los reclamos, movilizaciones y las acciones judiciales desarrolladas por las diversas expresiones ciudadanas, la temática continúa alejada de la agenda pública. De igual manera, tanto los planes como las prioridades fijadas por el gobierno nacional tampoco traen novedades en esta materia, aun cuando continúan vigentes gran parte de los conflictos iniciados años atrás, y se han incorporado en el horizonte otros nuevos que demandan la atención de quienes tienen a su cargo la responsabilidad de garantizar la vigencia de los derechos.

Esta situación resulta particularmente preocupante además por cuanto, tal como se apunta en el presente Informe, durante el corriente año se negociarán los objetivos de desarrollo sostenible, que compondrán la agenda del desarrollo para la próxima década y que deberán ser acordados en la Asamblea General de las Naciones Unidas²².

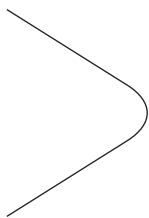
En este contexto, resulta de fundamental importancia el sostenimiento de la agenda ambiental, el cual más allá de las acciones que puedan concretarse en el plano gubernamental, seguirán dependiendo del nivel de participación e involucramiento que puedan expresar los ciudadanos.

²² Ver el Prólogo del presente informe escrito por Guillermo Acuña.

CAPÍTULO

I

ESCENARIO REGIONAL E INTERNACIONAL



Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible:

Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso

Marcos A Orellana¹

Profesor Asociado Adjunto de la American University Washington, College of Law y Director del Programa de Derechos Humanos y Ambiente del Centro para el Derecho Internacional Ambiental (CIEL).

Resumen Ejecutivo

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible celebrada en junio de 2012, conocida como Río+20, se inició un proceso tendiente a lograr la firma de un instrumento regional en América Latina y el Caribe sobre los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en materia ambiental. Estos derechos se encuentran recogidos en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente, y por lo mismo constituyen los elementos fundacionales del desarrollo sostenible.

17 países de la región, representando a más de 500 millones de personas, se encuentran participando del proceso denominado “hacia un instrumento regional para la cabal implementación de los derechos de acceso”. ¿Cómo se origina esta iniciativa? ¿Cuál es la relación entre los derechos de acceso, el desarrollo sostenible y la democracia ambiental? ¿Cuáles han sido los hitos del proceso hasta ahora? ¿Qué se espera en el 2014 y a futuro? Este artículo aborda estas preguntas y analiza el potencial impacto de un instrumento jurídicamente vinculante sobre los derechos de acceso para la democracia ambiental en la región.

¹ El autor actuó como Consejero Jurídico de la Delegación de Chile en la Conferencia de Río+20; este artículo refleja la opinión personal del autor. El artículo se construye gracias al trabajo de numerosas personas en el proceso relativo al instrumento sobre los derechos de acceso para la región, y especialmente destacan las contribuciones de Constance Nalegach, Andrea Sanhueza y Valeria Torres. El autor agradece los valiosos comentarios de Ana Barreira, Olimpia Castillo, Daniel Ryan y Eduardo Salazar. Los errores y omisiones son de responsabilidad exclusiva del autor.

I. Introducción

La Conferencia de Río+20 sobre el Desarrollo Sostenible concluyó con una generalizada sensación de frustración y decepción. La comunidad internacional de Estados se mostraba incapaz de ofrecer soluciones reales para asegurar la capacidad de la sociedad humana de hacer frente a la crisis ambiental global y de vivir y florecer dentro de fronteras planetarias. Así y todo, en Río+20 se iniciaron varios procesos que en un futuro podrían tener un fuerte impacto en las estructuras de gobernanza y en la protección del ambiente.

En Río+20, gracias al liderazgo del Gobierno de Chile, trabajando de cerca con organizaciones de la sociedad civil como aquellas reunidas en la Iniciativa de Acceso (TAI)², diez Estados de América Latina y el Caribe (ALC) firmaron la *Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Hacia fines del 2013, siete países más han firmado la Declaración, incluyendo en total los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay. Estos diecisiete países representan a más de 500 millones de personas, a la vez que incluyen a más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe.

Los signatarios de la Declaración manifiestan su voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional para asegurar la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el Principio 10 (P10) de la Declaración de Río de 1992. Este proceso se encuentra en curso, de acuerdo con un Plan de Acción 2012-2014 acordado por los países signatarios.

El Instrumento América Latina y Caribe (ALC) P10 tiene el potencial de afectar la vida de millones de personas en la región, ya que hace operativos los derechos de acceso consagrados en el Principio 10. Este Principio, adoptado en la Cumbre de la Tierra de 1992, dispone que “*el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda*”. El Principio

² La Iniciativa de Acceso (*The Access Initiative* - TAI por sus siglas en inglés) es la red mundial más amplia de organizaciones de la sociedad civil que trabajan para que la ciudadanía tenga el derecho y la capacidad de influir en las decisiones sobre los recursos naturales que sostienen a sus comunidades.

10 por consiguiente, redefine la noción central del desarrollo en cuanto proceso participativo, fundado en un diálogo social. Por lo mismo, excluye nociones puramente verticales de gobernanza, donde las decisiones sobre desarrollo son adoptadas por burócratas en capitales nacionales o, en el peor de los casos, en las oficinas de las instituciones financieras internacionales, sin tomar en cuenta la opinión de aquellas personas y comunidades directamente afectadas por las mismas. En este sentido, el Principio 10 cristaliza una noción de gobernanza que le da expresión a un principio democrático fundacional: el derecho de las personas a participar en las decisiones que las afectan.

El orden democrático se profundiza con la observancia de los derechos fundamentales y los procesos reales de participación ciudadana. Esta constatación es particularmente importante para la región ALC, la que ha sido testigo de la proliferación de mega-proyectos de inversión que generan impactos ambientales que trastornan la vida de las personas, generan contaminación y cambios en el uso de la tierra y el territorio. La falta de observancia de los derechos ambientales y el consecuente menoscabo de la justicia ambiental ha generado un aumento significativo en el número de conflictos socio-ambientales en la región, los que ahora amenazan la gobernabilidad democrática y la estabilidad social.

Ante la conflictividad y la crisis ambiental, se hace necesario un instrumento regional sobre derechos de acceso que contenga obligaciones claras y robustas, y que permita hacer operativa la noción de desarrollo sostenible y democracia ambiental del Principio 10. El proceso iniciado por la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 puede llevar a la región a alcanzar este objetivo y de esta manera asegurar la cabal implementación de los derechos de acceso.

Este artículo examina el proceso hacia un Instrumento LAC P10 y está estructurado en cuatro capítulos. Primero se aborda el desafío y los resultados de Río+20, en cuanto contexto político y normativo de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10. Luego, se estudia la Declaración en cuanto piedra angular del proceso. Un tercer capítulo identifica los principales hitos alcanzados hasta la fecha en el proceso, incluyendo un análisis del plan de acción y de la visión común del instrumento. Un último capítulo presenta ciertos argumentos que justifican la creación de un instrumento jurídicamente vinculante sobre los derechos de acceso, a la vez que examina sus características principales. La pregunta si iniciar negociaciones hacia un instrumento vinculante es la gran cuestión que enfrentará el proceso durante el año 2014.

II. El desafío y los resultados de Río+20

En junio del 2012 concluyó en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como Río+20. Esta conferencia, incluyendo todo su proceso preparatorio de meses de negociaciones, marcó un hito en la política multilateral sobre medio ambiente y desarrollo al darle la bienvenida al Antropoceno. La conferencia también proporcionó la plataforma para amplios debates sobre cómo hacer operativo y fortalecer el Principio 10 de la Declaración de Río.

1. La bienvenida al Antropoceno y el futuro que queremos

Al inicio de la Conferencia, el Secretario General de la ONU presentó un breve documental titulado “Bienvenidos al Antropoceno”, el cual describía visualmente cómo la presión de la humanidad está alterando los ciclos naturales del planeta.

La bienvenida al Antropoceno hacía eco del Informe GEO5 sobre el estado ambiental del planeta, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA). GEO5 concluye, sin ambigüedades, que la evidencia científica muestra que se están empujando a los sistemas terrestres hacia sus límites biofísicos, y también advierte que las funciones vitales del planeta pueden sufrir cambios bruscos e irreversibles si la humanidad no cambia de inmediato sus hábitos.

Frente a la evidencia científica, el desafío del antropoceno en Río+20 se canalizó en negociaciones diplomáticas que tuvieron lugar en la sede de la ONU en Nueva York. La conversación global estuvo enfocada en renovar el compromiso político para fortalecer la implementación del desarrollo sostenible y para avanzar en dos temas centrales:

- i) la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y,
- ii) el marco institucional para el desarrollo sostenible.

Estas negociaciones se trasladaron luego a Río los días previos a la Conferencia, la cual concluyó con la adopción de un documento titulado “*El Futuro que Queremos*”.

El representante del Grupo Principal de las ONG³, en su intervención en el plenario al inicio de la Conferencia, sin embargo, rechazó categóricamente el documento negociado por encontrarse “desconectado de la realidad”. Las ONG reclamaron que el documento desconocía las fronteras planetarias planteadas por la ciencia y no incluía mecanismos efectivos para cambiar el curso actual de desarrollo.

¿Dónde se encuentra el punto divergente entre el resultado de las negociaciones diplomáticas y las expectativas de la sociedad civil global? Hay varias razones que explican la debilidad del texto negociado:

- ▶ Primero: la dificultad de construir un vocabulario de equidad en la integración de políticas económicas, ambientales y sociales, a través de culturas, religiones e ideologías a nivel global, no puede ser subestimada.
- ▶ Segundo: a los Estados nacionales que se reúnen a negociar les resulta difícil dejar de lado sus intereses particulares y acoger los retos planetarios que involucra el desafío del Antropoceno.
- ▶ Tercero: la falta de confianza entre el Norte y el Sur dificulta el diálogo. La desconfianza deriva del incumplimiento de los compromisos asumidos por los países industrializados en la Cumbre de la Tierra en 1992, especialmente en relación con liderazgo, apoyo financiero y transferencia de tecnología.
- ▶ Por último, la debilidad del documento se explica por la dinámica de las negociaciones, ya que se incluyen en el texto solo aquellos temas y lenguaje que reflejan consenso.

Frente al bajo nivel de ambición de los Estados, el denominador común resulta bastante bajo.

Es así como en los debates sobre el marco institucional para el desarrollo sostenible se dejan de lado propuestas para la creación de un Alto Comisionado para las Generaciones Futuras. Asimismo, mientras se acuerda fortalecer al PNUMA, no existe consenso en dotarlo de herramientas fuertes o en transformarlo en una agencia especializada. Igualmente, mien-

³ La participación de la sociedad civil en el proceso Río+20 se canalizó a través de los nueve Grupos Principales establecidos en el Programa 21 elaborado en la Cumbre de la Tierra en 1992: la mujer, la infancia y juventud, las poblaciones indígenas, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales, los trabajadores y sus sindicatos, el comercio y la industria, la comunidad científica y tecnológica, y los agricultores. En adelante, se utiliza la expresión ONG o sociedad civil global para denotar las posiciones del Grupo Principal de ONG en Río+20.

tras hay consenso sobre la necesidad de transformar a la Comisión de Desarrollo Sostenible, el nuevo Foro Político de Alto Nivel propuesto en el documento no contempla mecanismos para monitorear en el plano internacional la implementación de las políticas nacionales de desarrollo sustentable. Durante las negociaciones de Río+20, la sociedad civil insistió en la necesidad de que el documento incluyera mecanismos efectivos de rendición de cuentas, que pudieran asegurar el cumplimiento de los compromisos adoptados en Río+20. No hay sorpresa entonces en el descontento de las ONG participantes frente a la debilidad del nuevo marco institucional.

La sociedad civil global también expresó gran preocupación frente a la ausencia en el documento de un enfoque de derechos a la sustentabilidad. Por ejemplo, si bien el texto reconoce el derecho a la alimentación, así como el derecho al agua y saneamiento, se ignora el derecho a vivir en un medio ambiente sano. En atención a que el derecho a un ambiente sano es una herramienta clave para asegurar la integridad ambiental del planeta y avanzar hacia la justicia ambiental, su ausencia en Río+20 lleva a las ONG a reclamar que el documento se encuentra desvinculado de la realidad biofísica global.

Hace veinte años la Cumbre de la Tierra adoptó el paradigma del desarrollo sustentable para hacer frente al desafío de la superación de la pobreza con políticas integradas que protegieran al ambiente. Veinte años después, los datos científicos demuestran que el proyecto del desarrollo sostenible ha sido incapaz de revertir el curso de la degradación ambiental global. Río+20 nos anuncia la llegada del Antropoceno y nos llama a tomar medidas urgentes para mantener la integridad ambiental del planeta. Y, sin embargo, el compromiso político reflejado en el resultado de las negociaciones de Río+20 ofrece apenas una pálida luz para iluminar el camino hacia el “futuro que queremos”. En este contexto, los avances sobre el Principio 10 representan uno de los escasos elementos rescatables de Río+20.

2. Debates sobre el Principio 10 en Río+20

La Conferencia de Río+20, incluyendo los meses de negociaciones del proceso preparatorio, proporciona el escenario donde se plantea la iniciativa del Instrumento ALC P10. Esta iniciativa liderada por la delegación de Chile dio lugar a un interesante debate acerca de cómo operativizar los derechos de acceso en el marco del desarrollo sostenible.

Una de las primeras etapas del proceso de Río+20 consistió en la presentación de propuestas por parte de estados, organizaciones inter-gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Estas propuestas dieron lugar a la conformación de un documento de compilación que ayudó a la elaboración del así llamado “Borrador Cero”, preparado por los copresidentes del proceso preparatorio de Río+20. Desde un inicio, el Principio 10 suscitó gran interés, lo cual se vio reflejado en las más de 140 propuestas presentadas que hicieron mención expresa al P10. Tres de las propuestas gubernamentales enfatizaron la necesidad de establecer un instrumento vinculante sobre los derechos de acceso. Brasil, por ejemplo, propuso un convenio global, mientras que Chile propuso un convenio regional, mientras que Jamaica impulsó un convenio regional basado en el Convenio de Aarhus⁴. Como resultado del interés en el Principio 10, el Borrador Cero incluyó importantes referencias a los pilares del Principio 10: información, participación y justicia⁵.

A poco andar, quedó de manifiesto que las aguas no se encontraban propicias para avanzar hacia un convenio global. Brasil que había propuesto esta opción discretamente la retiró de sus prioridades programáticas. En su lugar, la idea de una iniciativa regional empezó a cobrar fuerza, lo que dio paso a un intenso debate sobre cómo operativizar el P10 en ALC.

En este debate se plantearon varias preguntas, incluyendo tres temas claves: viabilidad, oportunidad e impacto. En relación con la viabilidad se planteó, por ejemplo, que no era aconsejable elaborar otro acuerdo regional, en atención a la falta de recursos humanos y financieros. Se respondió que el P10 constituía ya un compromiso de todos los países de la región y que una iniciativa regional constituía un proceso de fortalecimiento de capacidades, tanto a nivel del estado como de la sociedad civil. Se planteó también que era innecesario un instrumento regional porque el Convenio de Aarhus se encontraba abierto a países fuera de la región. Se respondió que un instrumento regional podría reconocer las características específicas, y responder a desafíos y necesidades propias de la región. En relación con la oportunidad se planteó que un instrumento sobre el P10 solo podría ser exitoso, si previamente se lograba la implementación de los derechos de acceso a nivel nacional. Se respondió que un instrumento con obligaciones internacionales y mecanismos de implementación permitiría a los países firmantes adecuar su legislación interna

⁴ Ver propuestas en: http://www.uncsd2012.org/comp_memberstates.html

⁵ Ver De Silva, L. y Wates, J. (2012). “*Globalizing Environmental Democracy: A Call for International Action*”. UNEP Perspectives #7, mayo 2012.

a la luz de los estándares regionales, con el apoyo de la cooperación de la comunidad internacional. Además, los mecanismos de cumplimiento del instrumento permitirían fortalecer el cumplimiento de los estándares a nivel nacional. Finalmente, en relación con los impactos, se planteó que los estados no aceptarían un instrumento con sanciones por incumplimiento. Se respondió que el modelo del Convenio de Aarhus contemplaba un enfoque cooperativo y de no-confrontación para fortalecer capacidades y prevenir instancias de incumplimiento.

En atención al desarrollo del debate y para avanzar hacia una iniciativa regional, Chile propuso la elaboración de una Declaración que fijara los parámetros del proceso hacia un instrumento regional sobre el P10. El marco político de articulación de los países de la región de América Latina y el Caribe estaba dado por la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) creada en febrero del 2010. En los intercambios diplomáticos del proceso Río+20 dicha Declaración fue adquiriendo cuerpo y adherentes, como pasamos a examinar a continuación.

III. Declaración sobre la Aplicación del P10

En Río+20, los gobiernos de Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay firmaron la *Declaración sobre la Aplicación del Principio 10*. Esta Declaración cristalizó el intenso debate que se dio en las esferas gubernamentales y de la sociedad civil, acerca de cómo avanzar hacia la cabal implementación de los derechos de acceso.

En lo referente a las consideraciones que motivan la Declaración, ésta subraya que el P10 reconoce que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados. La Declaración reconoce asimismo, que los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible, de la democracia y de un ambiente sano. Subraya además que los derechos de acceso aportan múltiples beneficios tales como: contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente; involucrar al público respecto de los problemas ambientales; fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública; y facilitar un cambio en los patrones de producción y consumo⁶.

⁶ Declaración P10, A/CONF.216/13, (25 de julio de 2012).

La Declaración también destaca los avances de la región en la implementación del P10, incluyendo el reconocimiento legal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental. Asimismo, ante los desafíos ambientales que se enfrentan en los planos nacional, regional y mundial, el documento destaca que se requiere de una acción mucho más concertada, proactiva y eficaz de la comunidad de las naciones y de los organismos internacionales. No obstante los esfuerzos y progresos alcanzados, la Declaración reconoce la necesidad de compromisos para alcanzar la cabal implementación de los derechos de acceso.

En lo operativo, la Declaración señala que los Gobiernos manifiestan su:

"Voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional que puede ir desde guías, talleres y buenas prácticas hasta un convenio regional abierto a todos los países de la región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada. América Latina y el Caribe puede y debe dar un paso significativo en esta materia."

"Para ello, los Gobiernos nos comprometemos a elaborar e implementar un plan de acción 2012-2014, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaría técnica, para avanzar en la consecución de un convenio regional u otro instrumento. Como un insumo para dicho plan, nuestros Gobiernos solicitan a la CEPAL que realice un estudio sobre la situación, mejores prácticas y necesidades en materia de acceso a la información, a la participación y a la justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe."

Cada uno de los países firmantes de la Declaración ha establecido un punto focal, los que se reúnen para concertar los avances en la implementación del proceso relativo al Instrumento ALC P10. Los puntos focales usualmente son funcionarios del respectivo Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque algunos estados han decidido establecer dos puntos focales, para concertar también con el Ministerio de Ambiente o la autoridad ambiental equivalente.

La CEPAL en cuanto secretaría técnica del proceso proporciona apoyo logístico para la celebración de las reuniones de los puntos focales y los grupos de trabajo, la implementación del mecanismo público regional que canaliza la participación de la ciudadanía interesada, y realiza estudios y análisis en apoyo del proceso, incluyendo el estudio sobre el panorama relativo a los derechos de acceso en la región explicitado en la Declaración.

El compromiso de CEPAL con los derechos de acceso había quedado de manifiesto en el proceso preparatorio de Río+20. En el segundo período de sesiones del Comité Preparatorio de Río+20, la CEPAL hizo un ofrecimiento público de proporcionar apoyo técnico para la profundización de la aplicación de los derechos de acceso en América Latina y el Caribe.⁷ Luego, las conclusiones de la reunión regional preparatoria a Río+20, organizada por la CEPAL en Santiago en septiembre del 2011, ya explicitaban el interés de los estados y los participantes de la sociedad civil de avanzar hacia la implementación cabal de los derechos de acceso en la región.

Desde la firma de la Declaración, el proceso hacia el Instrumento ALC P10 se ha encaminado de manera decidida hacia los objetivos propuestos en la Declaración. A continuación, se realiza un repaso de los principales hitos del proceso en el período 2012-2013.

IV. Hitos del Proceso 2012-2013

El proceso hacia el Instrumento ALC P10 ha sido testigo de la realización exitosa de varias reuniones de puntos focales y grupos de trabajo, la adopción de importantes documentos y la ampliación del número de estados de la región que han firmado la Declaración.

1. Primera reunión de Santiago de Chile

La primera reunión de los puntos focales se realizó en Santiago de Chile en noviembre del 2012.⁸ En esta reunión se estableció una Mesa Directiva conformada por la República Dominicana en su relatoría, México en su vicepresidencia y Chile en su presidencia.⁹ En la misma se adoptó una “Hoja de Ruta” orientada a iniciar el proceso de diálogo y la cooperación regional

⁷ Ver Acuña, G. (2013). *“Derechos de Acceso a Información, Participación Ciudadana y Justicia Ambiental en América Latina Y el Caribe: La Región Avanza hacia un Instrumento Regional”*. Presentado en el 8º Congreso De Direito Ambiental Dos Países De Língua Portuguesa E Espanhola, realizado en Sao Paulo, Junio de 2013.

⁸ CEPAL (2013). *“Informe de la Primera Reunión de los Puntos Focales designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe”*. LC/L.3565, 10 de enero de 2013.

⁹ En esta reunión Brasil también se adhirió a la Declaración.

para contar con un instrumento regional sobre los derechos de acceso. En ese sentido, las personas expertas de la sociedad civil acogieron con interés la Hoja de Ruta, señalando que constituía un compromiso con la democracia y un hito para avanzar hacia un instrumento regional vinculante.

La Hoja de Ruta reafirma y elabora los fundamentos que subrayan la importancia que tienen la participación y la contribución de la sociedad civil en el proceso. También establece ciertos principios y objetivos principales para el proceso, entre los cuales se cuentan:

- (a) alcanzar una visión común sobre la importancia y los beneficios de los derechos de acceso del Principio 10;
- (b) reconocer las condiciones particulares de cada país signatario, en el examen de iniciativas legales, políticas, diagnósticos y prácticas;
- (c) promover el intercambio y la intensificación de la cooperación regional e internacional, considerando los avances, instrumentos, experiencias y prácticas existentes en la materia desde la consagración del Principio 10;
- (d) promover la realización de actividades dirigidas tanto a la sociedad civil como al sector público, que incluyan, entre otras, educación, formación, información y sensibilización, con el propósito de contribuir a la aplicación efectiva de los derechos de acceso.

Asimismo, la Hoja de Ruta destaca que la Declaración está abierta a la firma de todos los países de América Latina y el Caribe.

Cabe subrayar que en esta primera reunión se presentaron experiencias relativas a la negociación del Convenio de Aarhus y de las Directrices de Bali sobre el P10, así como una perspectiva de la sociedad civil relativa al P10. La CEPAL también presentó una primera aproximación al diagnóstico regional sobre los derechos de acceso.

2. Segunda Reunión de Guadalajara

La segunda reunión de los puntos focales se celebró en Guadalajara, México, en abril del 2013^{10 11}. Las organizaciones de la sociedad civil partici-

¹⁰ CEPAL (2013). *"Informe de la Segunda Reunión de los Puntos Focales designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe"*. LC/L.3677, 31 de julio de 2013.

¹¹ En esta reunión se adhirieron Colombia y Honduras a la Declaración.

pantes se manifestaron nuevamente a favor de avanzar hacia un instrumento regional legalmente vinculante, el que contribuiría a una mayor protección ambiental y proporcionaría un sello de transparencia a la región. Esta reunión concluyó con la adopción de un “Plan de Acción” que define las tareas a desarrollar hasta 2014 para avanzar en la implementación de la Declaración.

Entre los puntos más destacables del Plan de Acción aprobado en Guadalajara se encuentran la definición de modalidades de participación del público interesado y la identificación de tareas, incluyendo acciones para promover la participación activa del público en el nivel nacional y la creación de grupos de trabajo para avanzar hacia la consecución de un instrumento regional.

Las modalidades de participación del público son significativas por varias razones:

- ▶ Sientan una buena práctica internacional al no solo permitirle al público participar en las reuniones, sino que además establecen *“el derecho a pedir la palabra al presidente de la sesión... [quién] dará la palabra en el orden en que haya sido solicitada, independientemente de que se trate de un delegado de gobierno, un representante de un organismo internacional o una persona del público, [...] procurando escuchar a todos y velando por la efectividad de la reunión”*¹².
- ▶ Definen al público como cualquier persona natural o jurídica u organizada en formas comunitarias.
- ▶ Señalan que se trata de un proceso abierto en todas sus instancias. Si bien es posible que en circunstancias excepcionales los países signatarios sostengan ciertas sesiones cerradas, en dicho caso los países signatarios darán a conocer las razones que motivan una sesión cerrada dentro de una reunión. Hasta ahora el proceso exhibe un alto grado de transparencia y participación, estableciendo un modelo de buenas prácticas en negociaciones internacionales.
- ▶ Confieren a la CEPAL el rol de administrar el “mecanismo público regional” abierto a la inscripción del público interesado. Los objetivos de este mecanismo son mantener informadas a las personas interesadas en el proceso, coordinar la participación del público en las reuniones internacionales y contribuir a la transparencia del

¹² Plan de Acción, párr. 55.

proceso. La CEPAL también adquiere el rol de publicar en su sitio web el calendario de reuniones y los documentos oficiales de las reuniones¹³.

El Plan de Acción también define varias tareas, identificando dentro de cada una su objetivo, acciones a realizar, recursos, resultados esperados, responsables y plazo máximo. Esta identificación permite, entre otras cosas, la rendición de cuentas en las reuniones de los puntos focales. Entre las tareas se cuentan acciones a nivel nacional, como son actividades de difusión, fortalecimiento de capacidades, consultas, y apoyo a las actividades organizadas por el público. Estas actividades subrayan un aspecto importante del proceso: se trata de un proceso de aprendizaje y de fortalecimiento de capacidades. De tal modo, el proceso hacia el Instrumento ALC P10 ya engloba una serie de otros sub-instrumentos, como son la realización de talleres nacionales, la difusión de información sobre los derechos de acceso y la elaboración de diagnósticos en el plano nacional.

El Plan de Acción establece la creación de dos grupos de trabajo (GT): uno sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación, a cargo de Colombia y Jamaica; otro sobre derechos de acceso e instrumento regional, a cargo de Brasil y Costa Rica. Los grupos de trabajo podrán estar integrados por todos los países signatarios, representados por sus puntos focales, contarán con la participación del público interesado, y podrán convocar expertos y crear sub-grupos. Los grupos de trabajo han conducido sus tareas en reuniones virtuales y una reunión presencial previa a la reunión de los puntos focales de Lima.

La reunión presencial del GT sobre los derechos de acceso e instrumento regional, celebrada en Lima en octubre del 2013, fue particularmente importante puesto que allí se presentó un informe experto sobre tipología de instrumentos internacionales para apoyar el debate acerca del tipo de instrumento sobre derechos de acceso. En dicha reunión también se presentó un borrador sobre la visión común del instrumento, el cual fue motivo de fuerte debate en la III reunión de los puntos focales celebrada en Lima.

3. Reunión de Lima

La III reunión de puntos focales se celebró en Lima en octubre del 2013. En esta reunión participaron tres nuevos signatarios: Argentina, Guate-

¹³ Ver <http://www.eclac.org/rio20/principio10/default.asp>

mala y San Vicente.¹⁴ Al inicio de la reunión, el Ministro de Ambiente de Perú recalcó la necesidad de contar con un instrumento jurídicamente vinculante, la importancia del principio de progresividad en el desarrollo del instrumento, y que dicho instrumento no significaría que automáticamente se impusieran sanciones por incumplimiento.

Paralelamente a esta reunión tuvo lugar un taller regional sobre la implementación del Principio 10 en el plano nacional y las Directrices de Bali, organizado conjuntamente por la CEPAL, el PNUMA y UNITAR (Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación). Este formato dio expresión a la colaboración entre CEPAL y otros organismos del sistema ONU en relación con el P10, de acuerdo a lo previsto en la Hoja de Ruta y el Plan de Acción. Este formato también permitió financiar en parte la asistencia de organizaciones de la sociedad civil.

Tal vez el tema más importante de la III reunión de Lima fue la visión común del Instrumento. Los coordinadores del GT II sobre derechos de acceso e instrumento presentaron un borrador elaborado a partir de contribuciones aportadas por gobiernos y público interesado. A la luz del debate y las contribuciones recibidas en plenario, tanto de la sociedad civil como de estados signatarios, los coordinadores del GTII elaboraron un nuevo borrador.

En el segundo día de la reunión se oyeron presentaciones del Experto Independiente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre Derechos Humanos y Ambiente, del Secretario del Convenio de Aarhus y de un Juez del Tribunal Supremo del Caribe. Luego, los puntos focales reiniciaron el debate sobre la visión común, el cual concluyó con la aprobación de la *Visión de Lima para un Instrumento Regional sobre los Derechos de Acceso en Materia Ambiental*.

La Visión de Lima constituye un hito al reconocer:

- a) *"Que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano, que es indispensable para el desarrollo integral del ser humano y para la consecución del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la igualdad y la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras";*
- b) *"Que el ejercicio de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales profundiza y fortalece*

¹⁴ Argentina se adhirió en agosto de 2013 y los otros dos en la reunión.

la democracia y contribuye a una mejor protección del medio ambiente y, por consiguiente, de los derechos humanos”¹⁵.

Este enfoque subraya la centralidad del derecho a un ambiente sano para el desarrollo sostenible, la democracia y la realización efectiva de los derechos humanos. En este sentido, el respeto a los derechos es un eje principal de la agenda para el desarrollo post-2015 en América Latina y el Caribe¹⁶.

Otro punto notable de la “Visión de Lima” es su reconocimiento *“que los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que cada uno de ellos se debe promover y aplicar de forma integral y equilibrada.”¹⁷* En atención a este reconocimiento, el Instrumento ALC P10 tendrá que abordar los tres pilares del Principio 10 de manera integral, a saber: el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental.

Un tercer elemento a recalcar de la “Visión de Lima” está en que acuerda principios y valores que inspirarán y orientarán el instrumento regional. Entre principios incluyen la igualdad, inclusión, transparencia, proactividad, colaboración, progresividad y no-regresividad. Este último principio de no-regresividad es particularmente importante; señala que *“el instrumento debe construirse sobre la base de los acuerdos ya alcanzados en la región y aspirar al fortalecimiento de las legislaciones nacionales o de los acuerdos internacionales para la cabal aplicación de los derechos de acceso [...]”* En otros términos, los estándares específicos relativos a cada uno de los tres pilares del Principio 10 a ser incluidos en el Instrumento ALC P10 deben ser elaborados sobre la línea de base existente en la región¹⁸. De tal forma, el Instrumento ALC P10 permitirá fortalecer los derechos de acceso, sin que exista el riesgo de que estos se diluyan o debiliten en la región.

Si bien la III reunión de Lima fue más compleja que las anteriores, la adopción de la “Visión de Lima” constituye un paso significativo en el proceso hacia el Instrumento ALC P10. Se espera a su vez que este proceso concluya en el 2014, para lo cual deberá abordar varios desafíos.

¹⁵ Visión de Lima, Párrs. b & c.

¹⁶ CEPAL (2013). *“Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo post-2015 y Río+20”*. (pp. 20, 78, 111).

¹⁷ Visión de Lima, Párrs, Op. Cit.

¹⁸ Ver CEPAL (2013). *“Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”*. LC/L.3549/REV.2.

V. ¿Hacia un instrumento jurídicamente vinculante?

El proceso ALC P10 en el 2014 contempla varias reuniones virtuales de los Grupos de Trabajo y al menos una reunión de los puntos focales, tentativamente prevista para octubre de ese año en la sede de CEPAL en Santiago de Chile. En dicha reunión la pregunta ante los países signatarios será si darán lugar al inicio de negociaciones sobre un instrumento vinculante sobre los derechos de acceso.

Además de las ventajas que proporciona un convenio vinculante sobre otros instrumentos, hay varias razones que lo justifican en la región:

- ▶ Frente a los desafíos y la crisis ambiental que afectan a la región, se requieren mejores herramientas jurídicas para abordar de manera transversal los temas ambientales prioritarios de la región, como son los de adaptación al cambio climático, la extracción de recursos naturales y la política energética.
- ▶ Frente a la conflictividad en materia ambiental que vive la región, se requieren canales de diálogo social que permitan evitar la violencia.
- ▶ Frente al constante desafío de legitimar el ejercicio del poder y las instituciones públicas, se requieren herramientas que fortalezcan la gobernanza y democracia ambiental.
- ▶ Frente a las limitadas capacidades en el Estado y en la sociedad civil, se requieren herramientas que permitan empoderar a las comunidades y fortalecer las instituciones públicas.

Además, a diferencia de un instrumento no-vinculante, como por ejemplo guías voluntarias (las que ya existen en las Directrices de Bali), un convenio vinculante sobre los derechos de acceso:

1. Establece obligaciones internacionales para el Estado. La observancia de tales obligaciones pasa a ser una materia de interés internacional.
2. Compromete al Estado a garantizar que su legislación interna es adecuada para hacer efectivos los derechos de acceso reconocidos en el convenio. También compromete al Estado a adoptar otras medidas para garantizar los derechos de acceso.
3. Reconoce derechos que eventualmente podrían hacerse valer di-

rectamente en el orden constitucional interno. Además, al tratarse de un tratado, los derechos de acceso adquieren una jerarquía superior a una ley.

4. Permite elevar progresivamente los estándares mínimos, como resultado de la presión internacional que surge en la dinámica de un convenio, incluyendo la elaboración de otros instrumentos para fortalecer la implementación, como por ejemplo lineamientos y leyes modelo.
5. Establece mecanismos y canales para la cooperación entre las partes del convenio, incluyendo asistencia técnica y el intercambio de información y buenas prácticas.
6. Establece un mecanismo para que las partes examinen periódicamente la efectividad e implementación del convenio. Este mecanismo puede también evaluar lo adecuado de las medidas legislativas, y de otro orden, adoptadas para hacer efectivo el convenio.

Además, un convenio puede establecer un mecanismo de cumplimiento que articule el derecho de las personas a presentar reclamos ante instancias internacionales en casos de incumplimiento del convenio por alguna de las partes.

Si los países signatarios deciden iniciar negociaciones, la IV reunión de Santiago de Chile tendrá que fijar modalidades de negociación, abriendo de tal manera un nuevo capítulo en el proceso hacia un Instrumento regional sobre los derechos de acceso contemplados en el Principio 10 de la Declaración de Río.

VI. Conclusión

América Latina y el Caribe se encuentran rumbo hacia la construcción de un nuevo instrumento internacional que permita el fortalecimiento de la democracia ambiental. Se espera que este instrumento contribuya a la cabal implementación de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental. Estos derechos han sido recogidos en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente, concluida en la Cumbre de la Tierra de 1992 y reafirmada en la Conferencia de Río+20 sobre Desarrollo Sostenible en el 2012.

La efectiva implementación del Principio 10 es vital para darle expresión al principio de inclusión democrática, en virtud del cual las personas y grupos afectados tienen derecho a participar en los procesos de toma de decisiones. La falta de respeto a los derechos de acceso impide la consideración adecuada de la diversidad de procesos culturales, así como las necesidades de la población en situación de exclusión¹⁹. Por consiguiente, los derechos de acceso consagrados en el Principio 10 responden a un concepto de democracia material que se enlaza con la efectiva observancia de derechos, más allá de elecciones formales.

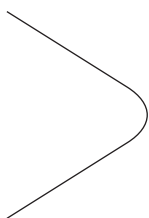
Este nuevo instrumento sobre derechos de acceso es un imperativo para que la región pueda hacer frente a los desafíos del siglo XXI. Ante la crisis ambiental global y regional documentada por la ciencia, la protección y promoción del derecho a un ambiente sano se presenta como necesaria para asegurar el flujo de nutrientes y energías en los ecosistemas que permiten el desarrollo de la civilización humana en el planeta. El derecho a un ambiente sano es asimismo, piedra angular de la justicia ambiental ya que exige igualdad y no-discriminación en la imposición de cargas ambientales sobre las presentes y futuras generaciones. En este sentido, los derechos de acceso reflejan la dimensión procedimental del derecho a un medio ambiente sano, al permitir a las personas y grupos participar de manera informada en la toma de decisiones ambientales, así como acceder a instancias de protección judicial en materia ambiental.

El siglo XXI también plantea la necesidad de contar con nuevas herramientas jurídicas para hacer frente a la proliferación de conflictos socio-ambientales y revertir la degradación ecológica, y de tal forma asegurar la paz, la convivencia y el diálogo social. Un instrumento regional sobre los derechos de acceso presenta, precisamente, la oportunidad de empoderar a las comunidades locales y fortalecer los órganos del Estado para que los debates acerca de la sostenibilidad se planteen en el marco de canales institucionales, que den real cabida y expresión a las plurales voces en la sociedad y el interés público. Por lo mismo, un instrumento sobre los derechos de acceso habilita nuevos espacios de legitimidad del contrato social y la construcción de una cultura de respeto e inclusión.

De esta forma, el instrumento ALC P10 viene a hacer operativos los derechos de acceso en cuanto elementos fundacionales de un verdadero desarrollo sostenible de la región. Un desarrollo sostenible donde las relaciones

¹⁹ CEPAL (2013). *"Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo post-2015 y Río+20"* (pp. 70).

estado-sociedad en los diferentes niveles de gobierno pasan a responder a modelos democráticos. Un desarrollo sostenible donde las estructuras de gobernanza de los recursos naturales y los ecosistemas, en cuanto base de toda economía, responden a las necesidades e inquietudes de las generaciones presentes y futuras. Un desarrollo sostenible definido a partir de la efectiva observancia de derechos, la inclusión social, el pluralismo y la igualdad.



Cambio Climático: Varsovia y más allá, la inundación

Soledad Aguilar

Coordinadora del Posgrado en Derecho y Economía del Cambio Climático de FLACSO Argentina. Directora del Foro de Cambio Climático y Comercio

Resumen Ejecutivo

Este artículo analiza los resultados de la 19ª Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático llevada a cabo en Varsovia en noviembre de 2013, y refleja las razones por las cuales la falta de voluntad política de los dos mayores emisores causan un “standby” en las negociaciones multilaterales.

Se evalúan las razones para una participación más activa de América Latina, incluyendo los incrementos en costos de adaptación generados por la inacción a nivel global, y se sugieren alternativas para una participación más proactiva de la región, por ejemplo a través de la presentación de objetivos de mitigación apropiados para fortalecer procesos de desarrollo y relacionados con los esfuerzos realizados por los mayores emisores.

I. Introducción

La 19ª Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 19) llevada a cabo en Varsovia en noviembre de 2013, demostró que la comunidad internacional aún no logra encontrar la fórmula para un acuerdo global sobre el cambio climático. Desde el fracaso de la COP 15 del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) llevada a cabo en 2009 en Copenhague, en la cual más de cien jefes de Estado volvieron con las manos vacías al no lograr concluir un instrumento vinculante para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel global, el sistema de Naciones Unidas no logra trazar un camino de cooperación global para evitar los daños catastróficos derivados de fenómenos climáticos extremos y del aumento de la temperatura promedio mundial por encima de los 2°C.

De 2009 a la fecha parece quedar claro que si bien hay acuerdo sobre la meta de evitar un aumento por encima de los 2°C, falta la voluntad política para acordar acciones tendientes al logro de esa meta, lo cual requiere limitaciones a las trayectorias de emisión por parte de todos los mayores emisores. El problema del cambio climático plantea serios desafíos en términos de justicia distributiva, tanto entre naciones como al interior de las mismas, y es ésta característica su principal distinción de otros problemas ambientales, ya que las emisiones a la atmósfera provienen de fuentes concentradas y los efectos de este fenómeno causan sus peores daños en los países, regiones y poblaciones con menor responsabilidad en la generación del problema. Así es que los dos mayores emisores, China y Estados Unidos son responsables por el 36% de las emisiones globales (21,6% 14,5% respectivamente) y sumando a la Unión Europea (UE) y Rusia representan más del 50% de las emisiones globales¹, y si se toma en cuenta los veinte mayores emisores, podemos explicar más del 80% de las emisiones globales².

La distribución de costos y responsabilidades también es injusta al interior de los países. Por ejemplo, más del 70% de las emisiones provienen del

¹ Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0 (2010). *"Emisiones totales incluyendo cambio de uso de la tierra y forestación (conversión forestal neta)"*. World Resources Institute Washington DC. Disponible en: www.cait.wri.org

² Los veinte mayores emisores considerados en este cálculo incluyen a la Unión Europea, China, Estados Unidos, Rusia, India, Brasil, Japón, Indonesia, Alemania, Australia, Irán, Canadá, México, Corea del Sur, Reino Unido, Sudáfrica, Arabia Saudita, Francia, Italia, Nigeria. El siguiente país en la lista (n.21) es Argentina. *Ibid.*

sector energía y combustibles³, mientras que los daños se distribuyen en el sector salud, en las grandes ciudades y en la agricultura, afectando solo en alguna medida al sector energético (por ejemplo, a través de los cambios de patrones de lluvia sobre los sistemas hidroeléctricos).

Más aun, dentro del concentrado grupo de mayores emisores (China, Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia), responsables de la mitad de las emisiones globales⁴, hay una importante diferencia en emisiones *per cápita*, en la cual los estadounidenses triplican las emisiones per cápita de los chinos⁵.

Definir un camino efectivo para promover medidas a nivel global, por tanto requiere no solo determinar cuál es el límite agregado de concentraciones de GEI que la atmósfera puede tolerar, sin generar daños catastróficos para la humanidad (tema sobre el cual trabaja activamente el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático – IPCC), sino distribuir los costos y las responsabilidades de las acciones a tomar, considerando simultáneamente una serie de variables que contemplen tanto la efectividad ambiental como la justicia distributiva o justicia climática.

En la actualidad la ciencia corre con ventaja sobre la política, y muestra claros avances en la definición de los efectos de diferentes concentraciones de GEI sobre los sistemas que sostienen la vida. El cuarto informe del IPCC (2007), así como el quinto informe de evaluación (actualmente en redacción), procuran cuantificar la relación que existe entre determinadas concentraciones de gases correspondientes a aumentos de la temperatura superiores a los 2°C y los efectos sobre los sistemas biológicos, económicos y humanos para guiar a los tomadores de decisión en la adopción de políticas de mitigación y adaptación.

La política por tanto, ya no puede alegar incertidumbre sino que tiene a su disposición información suficiente para tomar decisiones, que garanticen las condiciones de vida saludables en las próximas décadas. El desafío radica en lograr un acuerdo entre los actores políticos de diferentes países, con diferentes niveles de responsabilidad y vulnerabilidad, para utilizar los datos que provee la ciencia a fin de distribuir la carga de generar un cambio en la trayectoria de emisiones globales. La principal restricción,

³ *Ibid*, Emisiones totales incluyendo cambio de uso de la tierra y forestación (conversión forestal neta), por sector, año 2009.

⁴ *Ibid*, Emisiones totales incluyendo cambio de uso de la tierra y forestación (conversión forestal neta), año 2010.

⁵ *Ibid*, Emisiones totales incluyendo cambio de uso de la tierra y forestación (conversión forestal neta) *per cápita*, año 2010.

como explicamos anteriormente, es que tal acuerdo para ser efectivo requiere la acción primordial de dos actores, Estados Unidos y China, pero se negocia en la CMNUCC, un ámbito donde 192 países toman decisiones por consenso.

II. ¿Cómo definir nuevas metas de mitigación globales?

Las tensiones entre la falta de voluntad política para tomar medidas firmes por parte de los mayores emisores, y la necesidad de lograr un acuerdo global ambicioso que evite una mayor incidencia de eventos climáticos extremos, fue personificada por el delegado de Filipinas. Ante la devastación causada en su país por el tifón Hayan, el día de la apertura de la COP 19 el representante filipino anunció que comenzaría una huelga de hambre, hasta ver una firme voluntad de las partes para resolver el problema⁶.

La actitud del delegado filipino, sin embargo, no hizo mella en la práctica establecida de negociación por la cual Filipinas mismo, en representación del Grupo de 77 más China, amparó durante la COP 19 la posición china de evitar tomar compromisos vinculantes de reducción de GEI⁷.

Tal posición, no solo provee un escudo a China formado por todo el mundo en desarrollo, incluyendo los países más vulnerables al cambio climático, sino que incluye un guiño a Estados Unidos, quien tanto como China, prefiere no asumir compromisos vinculantes de reducción de emisiones a nivel internacional.

Hasta tanto se rompa esta dinámica poco proclive al logro de resultados efectivos, la única vía de progreso es aquella que procura trabajar sobre la presentación voluntaria de metas, por parte de todos los mayores emisores con metodologías de contabilidad transparentes y comunes, que permitan movilizar instancias sub-nacionales y a la sociedad civil a través de un sistema de “*name and shame*” (nombrar y avergonzar) a los países que procuren viajar gratis en el colectivo de la mitigación.

⁶ Allan, J., Antonich, B., Bisiaux, A., Kosolapova, E., Kulovesi, K., Luomi, M., y Savaresi, A. (2013). “*Summary of the Warsaw Climate Change Conference*”. (pp. 1–32). *Earth Negotiations Bulletin*, 12(594). Disponible en: <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12594e.pdf>

⁷ Allan, J. et al. (2013) Op. Cit.

Un mecanismo efectivo de presentación de metas voluntarias, sin embargo, requiere procedimientos para renegociar y hacer más estrictas las metas –así como medidas para evitar los pasos en reverso– y un sistema efectivo de comunicación y comparación que lleve a los países a una competencia por el liderazgo.

La decisión de Varsovia por la cual se *solicita* a los países “*en una posición para hacerlo*” la comunicación de sus “*contribuciones*” durante el año 2015, no permite más que una mínima instancia de negociación interna antes de llegar a la Cumbre de París, en la cual se espera adoptar un acuerdo para el período post-2020⁸. La actual oferta de simples “*contribuciones*,” sin una clara obligación legal por parte de los dos mayores emisores, así como la ausencia de mecanismos para comparar y “*avergonzar*” a quienes no cumplen sus objetivos, genera el efecto contrario al buscado, o la “*carrera hacia atrás*” evidenciada en el actual retroceso de países como Australia, Japón e incluso Brasil y la UE sobre sus intenciones manifestadas desde 2009, al ver que los mayores emisores no lideran el esfuerzo⁹.

III. ¿Cómo puede América Latina acompañar positivamente este proceso?

El desafío para los países de América Latina, es contemplar los diferentes escenarios de adaptación y sus costos, y determinar cuál es la manera más efectiva de participar en el proceso multilateral, para lograr el acuerdo que conlleve como resultado menores impactos en términos de vidas, salud y pérdida de valiosos recursos naturales. Tal participación deberá encontrar vías para evitar una situación de “*tragedia de los comunes*” donde la falta de acuerdo sobre el manejo de un bien público, como la atmósfera, derive en su sobreexplotación.

⁸ UNFCCC (2013a). “*Further advancing the Durban Platform*”. Decision -/CP.19 Advanced unedited version. En “*19th meeting of the Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change*” (Vol. 19, pp. 1–3). UNFCCC. Varsovia. Disponible en: http://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/decisions/application/pdf/cop19_adp.pdf

⁹ Hare, B., Rocha, M., Jeffery, L.; Gütschow, J.; Rogelj, J.; Schaeffer, M. y Höhne, N. (2013). “*Policy Brief: Warsaw Unpacked: A race to the bottom?*” Disponible en: http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_Policy_brief_Race_to_the_bottom.pdf

Al analizar la conveniencia de una posición más proactiva, especialmente por parte de países como Argentina y los miembros del ALBA¹⁰, es necesario tomar en cuenta no solo los costos de mitigar, sino los que generará la adaptación en un escenario de aumento de la temperatura superior a los 2°C, considerando, por ejemplo, que 60 de las 77 ciudades latinoamericanas más densamente pobladas están situadas en la costa¹¹. Claramente, los daños aumentan a medida que las actividades económicas generan una concentración de gases superior al nivel de equilibrio. Como erróneamente suponen muchos de nuestros negociadores, por lo tanto, la falta de acuerdo o los acuerdos “blandos” no son libres de costos para nuestra región, sino todo lo contrario.

Está claro que América Latina no liderará el proceso de negociación sobre cambio climático, pero puede constituirse en un actor proactivo hacia el logro de un acuerdo global capaz de sostenerse en un esquema de compromisos voluntarios, dada la resistencia de los grandes emisores a tomar compromisos obligatorios a nivel internacional.

Los países de la región tienen matrices de emisión relativamente limpias en términos de generación de energía, y sus emisiones se centran mayormente en la deforestación, por lo que tienen curvas de abatimiento mucho menos onerosas que las de países que deben rearmar sus sistemas de producción de energía para poder mitigar. Ello nos permite asumir posiciones más proactivas, para el logro de un acuerdo que limite nuestros costos de adaptación y por pérdidas y daños causados por fenómenos climáticos extremos.

Suponemos entonces que a América Latina le conviene realizar un esfuerzo global de mitigación eficiente que efectivamente nos permita mantener el aumento de temperatura promedio por debajo de los 2°C, ya que ello implicaría: menores costos de adaptación –dada nuestra dependencia sobre la base de recursos naturales– y moderados costos de mitigación –dada nuestra matriz energética limpia en términos relativos con el resto del mundo–. ¿Cuál sería entonces el camino más conveniente para países que tienen la oportunidad de generar un cambio, como por ejemplo Brasil o México, por su peso específico en la negociación, y Perú por albergar la próxima COP en 2014?

¹⁰ Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

¹¹ Samaniego, J. (2009). *“Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña”*. Santiago de Chile.

Por lo pronto, los países debieran buscar generar acuerdos entre los dos mayores emisores, Estados Unidos y China, que permitan comenzar a vislumbrar un camino por el cual los gigantes económicos comiencen a limpiar su patio trasero. Quizás Perú, como anfitrión de la COP, pueda fomentar encuentros bilaterales que propugnen un avance entre los grandes emisores (China, Estados Unidos, Unión Europea, Rusia). El resultado de un acuerdo de cúpula entre los grandes emisores, sobre sus propias trayectorias de emisión aclararía el panorama para el resto del mundo. Por un lado, porque las acciones de mitigación del resto del mundo pueden contribuir al logro de un objetivo, pero poco pueden hacer para definir el objetivo y trayectoria de mitigación global. Por otro lado, porque al definir una trayectoria por parte de los mayores emisores, sería posible determinar con mayor certeza el costo de la adaptación al cambio climático resultante de la misma. Un acuerdo de cúpula permitiría asimismo, vislumbrar la cantidad de financiamiento necesario para acompañar el proceso.

Defender la decisión por consenso sobre la mitigación de los grandes emisores, por la cual 192 países esperan definir cuáles van a ser las trayectorias de los 4 mayores emisores responsables de más del 50% de las emisiones globales es como mínimo, *naive*¹², y dadas las consecuencias de la falta de acuerdo, bastante irresponsable.

Además de favorecer un acuerdo entre los mayores emisores, en el cual éstos definan sus trayectorias de emisión para las décadas venideras, la región debiera también dar por finalizada la etapa de “amparo a China”, sostenida por el G-77 desde la época en que el gigante asiático tenía un PBI¹³ *per cápita* menor al de Camerún¹⁴. La región, dada su uniformidad idiomática y cultural que nos diferencia de otras mucho más diversas, podría también acordar presentar las metas de mitigación en un formato conjunto, transparente y verificable, que sirva de ejemplo y permita formular un estándar a seguir por el resto de los países.

Por ejemplo, para resaltar la relación entre la mitigación de los mayores emisores y los costos de adaptación en los países en desarrollo, los países de América Latina podrían proponer metas que se relacionen con los esfuerzos de emisión de los mayores emisores, y por tanto sean más

¹² Nota del editor: ingenuo.

¹³ Producto Bruto Interno.

¹⁴ World Bank, Data Bank, GDP per capita (1992). Consultado el 15-12-2013 en <http://data.worldbank.org>

estrictas cuanto mayor sea el esfuerzo de estos países, y más laxas en la situación en que tales países no realizaran un esfuerzo mancomunado ambientalmente eficaz. El fundamento de utilizar tales unidades se basa en que en la ausencia de un esfuerzo mancomunado y eficaz por parte de los mayores emisores, redundaría en un mayor costo de adaptación para los países de la región, así como disminuyendo la ecuación costo-beneficio de hacer esfuerzos de mitigación (ya que siendo la atmósfera un bien público, el esfuerzo de un pequeño emisor no tiene relevancia si los grandes emisores no hacen el esfuerzo mayor).

En esta línea, los países de América Latina podrían presentar sus metas de mitigación en un formato unificado, proponiendo no superar las emisiones por punto de PBI promedio de los dos mayores emisores (EEUU y China), e incluso una meta de mejorar en un porcentaje significativo las emisiones por unidad de energía de estos dos países¹⁵. Tales metas son claras y relevantes e implicarían un esfuerzo por parte de América Latina en tanto y en cuanto los grandes emisores realizaran esfuerzos significativos. En adición, podrían proponerse metas de mitigación que sean favorables también a la adaptación, como por ejemplo, metas de reducción de la deforestación; y metas de mitigación que sean favorables a la economía en general, como aquellas vinculadas a la eficiencia energética.

Con todo ello, la región latinoamericana podría tomar un rol de *broker* dentro de las negociaciones, actuando como bisagra entre las posiciones Norte/Sur, presentando una visión proactiva, pero sólidamente fundada en las realidades y posibilidades de los países en desarrollo. Evitar el camino fácil, por el cual países de nuestra región tienden a caer en posiciones obstruccionistas, es clave para fomentar un acuerdo global eficaz para reducir los costos de adaptación al cambio climático y los impactos de este fenómeno sobre los sistemas de producción, la salud y la infraestructura urbana. La presentación en un formato común, comparable y transparente, también ayudaría a permitir el avance de las negociaciones sobre medición, reporte y verificación (MRV), que son esenciales para poder constatar el nivel de esfuerzo agregado y la brecha hacia el logro de la meta de los 2°C.

¹⁵ Emisiones por punto de PBI: EEUU (506.02) China (1104.95); promedio América Latina y el Caribe (873.97). Emisiones de la energía por punto de PBI: EEUU (437.91), China (874.09), promedio América Latina y el Caribe (297.98). *Ibid*, Emisiones totales incluyendo cambio de uso de la tierra y forestación (conversión forestal neta), por unidad de PBI y emisiones totales por unidad de energía, año 2009.

IV. La brecha y sus consecuencias

Entre las trayectorias esperadas de emisión presentadas por los organismos científicos y técnicos como la Organización Internacional de la Energía, y el objetivo de no superar los 2°C, queda una brecha, explicada en el *Gap Report* del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)¹⁶ y reconocida en la Decisión de Varsovia¹⁷. La brecha, la cual implicaría un aumento de 3.7°C¹⁸ puede cuantificarse en costos adicionales de adaptación para todos los países, y debería servir para promover acciones más ambiciosas por parte de los mayores emisores, y movilizar a los países en desarrollo a desarticular posiciones fosilizadas, de amparo hacia países que hoy no pueden dejar de asumir su parte correspondiente de responsabilidad. Ello debe incluir no solo a los países desarrollados y economías en transición sino también, a los grandes emisores en desarrollo: China en primer lugar, pero también aquellos que estén entre los primeros veinte emisores mundiales¹⁹.

La difusión de los datos científicos más recientes relativos a las proyecciones de incremento de temperatura promedio mundial conlleva una doble implicancia, reconocida crecientemente por las partes en el proceso de negociación. Por una parte, hay un reconocimiento expreso del esfuerzo aún por delante para evitar daños catastróficos; y por otra parte, un reconocimiento tácito de los daños que el actual camino de tibias decisiones a nivel multilateral generará en términos económicos y de pérdida de vidas humanas y medios de vida.

Es por ello que no sorprende la adopción de un mecanismo de pérdidas y daños en el ámbito de la CMNUCC, luego de años de oposición expresa a este concepto por Estados Unidos. La decisión sobre pérdidas y daños de Varsovia²⁰ celebrada por la comunidad ambiental, esconde en realidad un embarazoso reconocimiento del estado de situación, donde la inacción de los grandes emisores ya está causando daños a países víctimas de fenómenos climáticos extremos, generando la posibilidad de reclamos por responsabilidad civil internacional (el daño causado por un país a un

¹⁶ UNEP. (2010). *"The Emissions Gap Report"* (Pág. 55). Nairobi. Disponible en: <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport>

¹⁷ UNFCCC (2013a) Op. Cit.

¹⁸ Hare *et al* (2013) Op. Cit.

¹⁹ Ver nota al pie N° 2.

²⁰ UNFCCC (2013b) Op. Cit.

tercer país por una actividad de riesgo). Esta decisión no deja de constituir un mecanismo con potencial para licuar las discusiones y así, evitar daños mayores a través de múltiples demandas en los tribunales nacionales e internacionales, que sin duda se plantearán en un futuro próximo contra los mayores emisores, de continuar su negligente inacción ante un riesgo conocido y cuyos daños recaen sobre terceros países.

V. Conclusión: De Varsovia a Lima

La Conferencia del Clima realizada en Varsovia confirmó la tendencia visible desde varios años atrás, sobre la voluntad de los dos mayores emisores de avanzar sobre sus propias políticas domésticas antes de comprometerse a nivel internacional. Lo mismo puede decirse de la Unión Europea, con la salvedad de que su política doméstica en materia climática, está más avanzada que la de Estados Unidos y China. Por tanto, no hay aún suficiente masa crítica para lograr un acuerdo global ambicioso que traccione a los grandes emisores para realizar esfuerzos adicionales. En tal escenario, es mejor continuar trabajando en el ámbito multilateral en los niveles técnicos, proponiendo estándares y metodologías comunes de medición e información sobre emisiones de GEI en todos los sectores. Forzar un acuerdo antes de tener una masa crítica en términos de voluntad política de los grandes emisores solo llevará a un acuerdo blando, como el logrado para el segundo período de compromisos del Protocolo de Kioto, que lejos de fomentar la acción climática, genera una percepción de fracaso colectivo y falsa comodidad, en la cual no se negocia a nivel internacional y tampoco se mejora la performance a nivel nacional.

En un escenario de no acuerdo, como el actual, cobran importancia los esfuerzos nacionales y sub-nacionales (incluyendo provincias, regiones y ciudades), los cuales terminan por ser guía de la acción de gobiernos en sectores específicos y permiten avances a nivel local mientras se mantiene la inacción a nivel internacional.

Un ejemplo que marca lo que posiblemente sea el camino para avanzar en el marco multilateral, se presenta con las decisiones adoptadas en Varsovia para homogeneizar los enfoques nacionales y sub-nacionales en materia de créditos de carbono por la deforestación evitada, conocido como el mecanismo de REDD+ (Reducción de Emisiones de Carbono

causadas por la Deforestación y la Degradación de Bosques). Estas seis decisiones establecen:

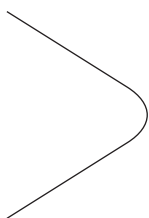
- ▶ Un sistema de puntos focales a nivel nacional para coordinar temas de REDD;
- ▶ Modalidades para sistemas nacionales de monitoreo forestal;
- ▶ Detalles sobre la aplicación y respeto de salvaguardas sociales y ambientales en proyectos REDD;
- ▶ Guías y procedimientos para la evaluación técnica de presentaciones de países sobre niveles de referencia de emisiones forestales y/o niveles de referencia forestales;
- ▶ Modalidades para la medición, reporte y verificación de proyectos REDD; y,
- ▶ Una decisión apoyando las actividades para enfrentar las causas de la deforestación y degradación forestal.

Así, el sistema de Naciones Unidas asume un papel de fijador de estándares y metodologías para la medición y contabilización de emisiones en el sector forestal, favoreciendo el establecimiento de metas nacionales y el desarrollo de sistemas independientes a nivel nacional y sub-nacional, que puedan manejarse con una metodología y patrones de contabilidad comunes.

De la misma manera, nuestra región podría fomentar la adopción de metas de mitigación concretas y comunes, que permitan al sistema de Naciones Unidas funcionar como mecanismos de medición y estandarización, hasta tanto exista voluntad política para asumir un acuerdo más estricto con metas vinculantes para los mayores emisores.

En un escenario como el descrito anteriormente, la decisión mancomunada de países de la región de asumir metas comunes, vinculadas directamente al esfuerzo de los mayores emisores, es la mejor manera de contribuir positivamente al esfuerzo común, proponer un aporte efectivo al esfuerzo colectivo de mitigación, evitando simultáneamente los costos excesivos o la situación de meros observadores, que temen hacer ofrecimiento alguno hasta tanto se definan las acciones de los mayores emisores. Asimismo, plantear metas en términos relativos al esfuerzo de los mayores emisores permite trabajar en un contexto de mejora continua de procesos, con un

aporte positivo y creativo en materia de mitigación y justicia climática, preparando el terreno para el momento en que exista la voluntad política suficiente por parte de los mayores emisores para cerrar la brecha entre la aspiración y la acción.



El rol de las inversiones del BNDES en la región: desarrollo de indicadores para el análisis de casos

Pía Marchegiani

Coordinadora del Área de Participación de FARN

María Marta Di Paola

Economista Ambiental del Área de Cambio Global de FARN

Resumen Ejecutivo

El Banco Nacional de Desarrollo y Desenvolvimiento Social de Brasil (BNDES), es uno de los principales medios de financiación de las inversiones de la economía a nivel local y, en expansión, a nivel regional.

Este proceso se dio con el crecimiento de su patrimonio y el proceso de internacionalización iniciado en el 2002, a partir de la reforma de su estatuto para autorizar la inversión extranjera directa en sectores considerados competitivos (por ejemplo minería, gas, energía hidroeléctrica, agro¹). A pesar de ser un banco nacional, adquirió relevancia similar a la del Banco para el Desarrollo de América Latina² y en el 2010, sus desembolsos anuales superaron del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³.

¹ Moreno, S. (2013). "El papel del BNDES en la expansión de Brasil como potencia regional." (pp. 117-174) en "UNASUR: Opciones de participación de la sociedad civil. Documentos y memorias" Moncayo, H. (coord.) ILSA, Bogotá.

² Gudynas, E. (2008). "Las instituciones financieras regionales y la integración en América del Sur." (pp. 21-47). En "Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana", Verdum, R. (org.), INESC, Brasília.

³ Moreno, S. (2013), Op. Cit.

Este banco ha apoyado emprendimientos de integración en países de la región (IIRSA-COSIPLAN⁴), haciéndolo con participación de empresas de Brasil a través, no solo de préstamos sino también financiando adquisiciones y/o comprando acciones de las mismas⁵.

En los últimos años, organizaciones y redes nacionales e internacionales han empezado a cuestionar la sustentabilidad socio-ambiental y la racionalidad de su financiación, movilizándose para que se incluyan aspectos de preservación del ambiente y participación ciudadana⁶, acceso a la información y transparencia.

A través de estudios de casos, distintas organizaciones de la sociedad civil regionales han realizado un análisis comparativo para identificar impactos de dichas inversiones. Este trabajo discute la metodología utilizada para identificar fortalezas y debilidades al trazar conclusiones respecto del rol del BNDES y sus inversiones.

⁴ Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.

⁵ Gudynas, E. (2008), Op. Cit.

⁶ Gudynas, E. (2008), Op. Cit.

I. Introducción

Este artículo presenta los resultados de un análisis comparativo de 10 casos en los que se analizan inversiones del mencionado banco en la región, en donde dichos proyectos conformaron la principal unidad de análisis de la conducta del banco. Tales casos fueron relevados por distintas organizaciones de la sociedad civil en la región⁷, y este capítulo, en una versión adaptada, forma parte de la contribución de FARN a esa iniciativa conjunta.

Cuadro 1: Detalle casos relevados

	Proyecto	País	Empresa financiada	Tipo de proyecto	Pertenece a IRSA/ Cosiplan ⁸
1	Garabí–Panambi	Argentina	A licitar	Hidroeléctrico	Si
2	Represa Belo Monte	Brasil	Consorcio Norte Energía S. A. (liderado por la paraestatal Electrobras) ⁹	Hidroeléctrico	No
3	Estrada de Ferro Carajás	Brasil	Companhia Vale do Rio Doce SA	Ferrovía	No
4	Fosfertil en Uberaba, Minas Gerais	Brasil	Companhia Vale do Rio Doce SA	Minero	No
5	Carretera Villa Tunari- San Ignacio de Moxos (TIPNIS)	Bolivia	Construtora OAS Ltda.	Carretera	Si

⁷ Las organizaciones que han formado parte del proceso fueron: Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) (Colombia), Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) (regional), Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) (Ecuador), Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) (Bolivia), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) (Bolivia), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) (Perú), Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los derechos humanos (FOCO) (Argentina), Instituto Socio Ambiental (ISA) (Brasil), Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) (México) y FARN (Argentina).

⁸ <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=70>

⁹ Alstom Hydro Energia Brasil Ltda. / Andrade Gutierrez / Andritz / Arcadis Logos Energia SA / Bolzano Participações / Camargo Corrêa / Centrais Elétricas Brasileiras SA (Eletrobrás) / Centrais Elétricas do Norte do Brasil SA (Eletronorte) / Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) / Companhia Vale do Rio Doce SA / Construtora OAS Ltda. / Construtora Queiroz Galvão SA / Contern Construções e Comércio Ltda. / GDF Suez / Tractebel / Iberdrola / Impsa / J. Malucelli Energia SA / Metso Corporation / Odebrecht (Grupo Norberto Odebrecht) / Siderúrgica Norte Brasil SA (Sinobrás) / Voith Siemens.

6	Corredor Norte: Tramo Rurrenabaque – Riberalta	Bolivia	Construtora Lupe Ltda.	Carretera	Si
7	Proyecto Central Hidroeléctrica San Francisco	Ecuador	Hidropastaza SA	Hidroeléctrico	No
8	Central Hidroeléctrica Chaglla	Perú	Alstom / Empresa de Generación Huallaga SA / Odebrecht (Grupo Norberto Odebrecht)	Hidroeléctrico	No
9	Bayovar y Bahía de Sechura	Perú	Companhia Vale do Rio Doce SA	Minero	Si
10	Rio Colorado	Argentina	Companhia Vale do Rio Doce SA	Minero	No

II. Metodología

Para la comparación de los datos recabados mediante los estudios de caso, se elaboraron indicadores que permitirán trabajar la información de forma sistematizada. Los indicadores constituyen una herramienta útil para la evaluación de los proyectos de manera particular, y de ese modo, obtener una aproximación al rol de la institución financiera en cuanto a su política de inversión en la región.

La información integrada a los indicadores fue recopilada mediante una encuesta suministrada a cada uno de los autores, para recabar su opinión respecto de distintos aspectos de relevancia de los casos para este trabajo. El contenido y diseño de dicha encuesta se encuentra agregada en el Anexo I del presente documento.

Los indicadores diseñados fueron divididos en cuatro grandes grupos: económico-social, ambiental, participación y transparencia del BNDES.

Los **indicadores económicos-sociales** tienen por objetivo analizar la ejecución presupuestaria, para observar si se realizaron ulteriores desvíos de fondos y si hubo un adecuado cumplimiento de los plazos estipulados.

Asimismo, esta categoría incluye un análisis de la cantidad de beneficiarios, medida que reconoce el impacto final del producto de la inversión. A la vez, se integra un aspecto que busca identificar el destinatario principal de la inversión, para establecer si benefician al país en el que se encuentra el proyecto o al país de donde proviene la inversión (en este caso particular, Brasil), así pues en la propia visión del Banco ocupa un rol primordial “...el fortalecimiento de la presencia internacional de empresas brasileñas...”¹⁰

Los **indicadores ambientales** examinan el impacto sobre los recursos naturales de la obra financiada. Por ello se toma en cuenta la deforestación, como una aproximación al impacto sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, así como también el impacto sobre la calidad de agua y aire. En el indicador calidad de aire, también se incorporaron variables como los campos electromagnéticos y las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), como una variable vinculada al posible impacto de los proyectos sobre el cambio climático. En cuanto a la calidad de agua, se tiene en cuenta el grado de impacto sobre los acuíferos de la zona así como el abastecimiento de agua potable. Asimismo, se evalúa el cumplimiento de la normativa ambiental¹¹.

Por su parte, el grupo de **indicadores de participación** plantea un relevamiento de las herramientas de participación ciudadana, como la consulta a las poblaciones locales, el acceso a la información y evaluación ambiental, así como aspectos vinculados a la consulta previa, libre e informada que involucren a pueblos indígenas y/o afro-descendientes.

Por último, el grupo de indicadores agrupados bajo la denominación **transparencia**, persigue identificar cómo la institución financiera da respuesta a la ciudadanía de los distintos aspectos de sus proyectos de inversión. En esta instancia, se examina la divulgación de los proyectos sobre los que la institución está trabajando, principalmente de manera local, informando y estableciendo participación de la población afectada. Asimismo, se evalúa también el funcionamiento de los canales de denuncias,

¹⁰ Más información: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/BNDES/mision_y_vision.html

¹¹ Di Paola, M.E. (2006). “*Normas e indicadores ambientales: de la teoría a la realidad. Estudio de caso en la República Argentina*”. FARN. Buenos Aires.

reclamos, sugerencias y comunicación vigentes actualmente en el BNDES como la "Oidoría"¹² y "Hable con nosotros"¹³.

Para un mayor dinamismo del estudio y la comparación de casos, se ha atribuido a cada uno de los indicadores (en función del nivel de información obtenida y su análisis) los colores de un semáforo que indican el grado de cumplimiento individual. Es decir, el color rojo se atribuye en caso de que, por lo menos algún indicador en cada uno de los grupos no se logre valores de aceptación. El amarillo se alcanza cuando los indicadores fueron cumplidos de manera parcial o se carece de información para complementar su análisis. Finalmente el verde, indica que se han cumplimentado lo pautado inicialmente por el análisis de la institución. Una vez que los datos obtenidos por caso de estudio se vuelcan en un cuadro resumen, se realiza un promedio de colores para establecer finalmente su color particular¹⁴. Respecto a los indicadores se han destacado ciertos aspectos, que por ser considerados de mayor relevancia para la viabilidad de los proyectos, poseen mayor preponderancia al color "rojo". Como consecuencia, si se incumple una de estas variables, el indicador será rojo. Las variables que poseen estas características en cada uno de los indicadores pueden verse a continuación:

- ▶ Económicos/sociales: impacto sobre la relocalización de la población, sobre pueblos indígenas y afro-descendientes, el beneficio al desarrollo del país donde se localiza el proyecto.
- ▶ Ambiental: afectación de áreas protegidas y peligro en la provisión de agua para poblaciones locales.
- ▶ Participación: la ausencia de disponibilidad de información pública sobre el proyecto, la realización de la evaluación de impacto ambiental, la existencia de consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas y afro-descendientes.
- ▶ Transparencia: dificultad en el acceso a la información y la falta respuesta ante reclamos, denuncias y/o consultas

¹² Más información: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Navegacao_Suplementar/Ouvidoria/

¹³ Más información: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Navegacao_Suplementar/Fale_Conosco/

¹⁴ Di Paola, M.M. (2013). *"Luz roja para las instituciones financieras internacionales en el sector energético"*. Informe Ambiental 2013. FARN. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/archives/14865>

Cuadro 2: Coloración de indicadores

	Económico-social	Ambiental	Participación	Transparencia
	Existen diferencias entre presupuesto y ejecución. No hay revisión del mismo. Hay relocalización de población y afectación de pueblos indígenas/ afrodescendientes. El mismo no beneficia al desarrollo donde se ubica el mismo.	Afecta negativamente ecosistemas naturales y la calidad de agua y aire de la zona. Con impacto en áreas protegidas y agua potable,	No existe o es difícil acceder a la información pública del proyecto. No se realizó EIA ni consulta previa, libre e informada.	El BNDES no da información al respecto de los proyectos ni responde sus mecanismos de denuncia.
	Cumplimiento parcial del presupuesto. Se carece o es difícil el acceso a la información.	Hay impacto ambiental acorde a lo pautado informado por el banco.	Implementación parcial de las herramientas estratégicas.	Acceso parcial a la información y respuestas incompletas a los mecanismos de denuncia.
	El presupuesto se ejecutó según lo previsto. Se cumplió con la cantidad de beneficiarios proyectada y no se afecta a poblaciones locales. El proyecto beneficia el desarrollo del país donde se localiza.	No se alteran las condiciones del ecosistema donde se instala el proyecto.	Implementación de las herramientas de participación de manera adecuada y conforme a la legislación nacional. Acceso y disponibilidad de información pública.	Existe información del proyecto y respuesta a los mecanismos de denuncia y consulta.

Asimismo, vale aclarar que obtener el color verde es de gran dificultad, ya que implicaría el cumplimiento no solo de la normativa local, sino también considerar el estándar contenido en las salvaguardas¹⁵ vigentes en las instituciones financieras internacionales¹⁶ que realizan inversiones de envergadura similar.

¹⁵ La política de salvaguardas de las instituciones financieras buscan impulsar enfoques de desarrollo sostenible en términos ambientales y sociales con el fin de evitar impactar negativamente en el ambiente o en las personas que puedan verse afectadas por los proyectos.

¹⁶ Por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo o Banco Mundial.

III. Consideraciones metodológicas

Teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo, así como también la técnica de recolección de datos que conforman la encuesta, deben efectuarse ciertas aclaraciones y consideraciones para tener en cuenta a la hora de brindar conclusiones de los resultados de este trabajo.

En primer lugar, la selección de la muestra de la encuesta es realizada de modo no probabilístico, por lo que de los resultados obtenidos de los presentes casos no pueden realizarse inferencias respecto de la totalidad de proyectos con participación del BNDES y/o el conjunto de conductas de inversión del BNDES. Por el contrario, a través de los criterios metodológicos y pautas interpretativas definidas se busca extraer ciertas tendencias en los comportamientos de los organismos frente a obligaciones legales, a partir del análisis de los casos comprendidos en este trabajo. El enfoque es principalmente cualitativo más que cuantitativo y, por consiguiente, no posee pretensiones estadísticas o probabilísticas.

Así también, la encuesta fue realizada de un modo estructurado y con preguntas cerradas que daban poco espacio para la fundamentación y/o ampliación de explicaciones de las respuestas. Estas circunstancias facilitan el análisis comparativo, que prima en esta etapa del trabajo, y permite abordar los puntos en común o diferencias entre distintas unidades que constituyen la agenda de investigación¹⁷. En ese sentido, el diseño de la encuesta no intenta captar los detalles y aspectos específicos u idiosincráticos de cada uno de los casos.

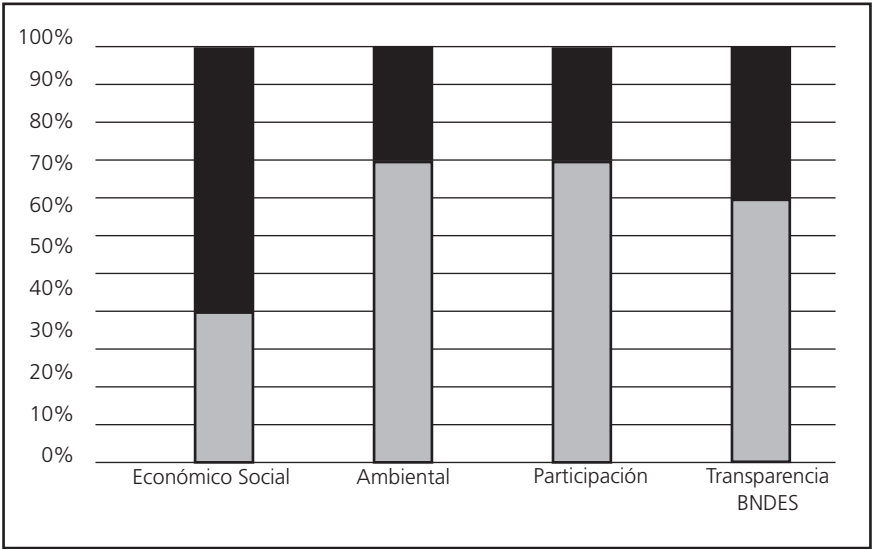
IV. Análisis de la información según los indicadores

1. Análisis general de los indicadores

La síntesis de los indicadores relevados puede verse en el Gráfico 1 que muestra separadamente los resultados que cada uno de los cuatro indicadores, obtenidos luego de analizar los valores alcanzados en cada uno de los casos. El detalle de los valores obtenidos en cada caso puede verse en el Anexo II.

¹⁷ Valenzuela, S. (1998). *“Macro Comparisons without Pitfalls: A Protocol for comparative research”*. Essays in Honour of Juan Linz. Politics, Society, Democracy. Latin America, Scott Mainwaring & Arturo Valenzuela (eds) Boulder: Westview Press.

Gráfico 1: Indicadores económicos-sociales, ambientales, de participación y transparencia. Promedio de la información de todos los casos ordenados según tipo/categoría de indicador



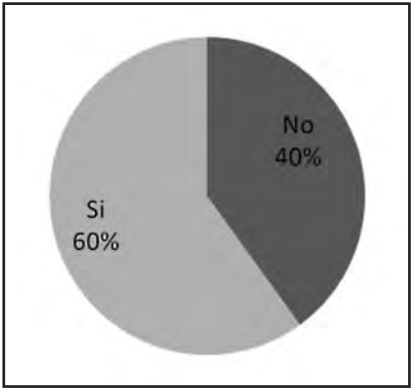
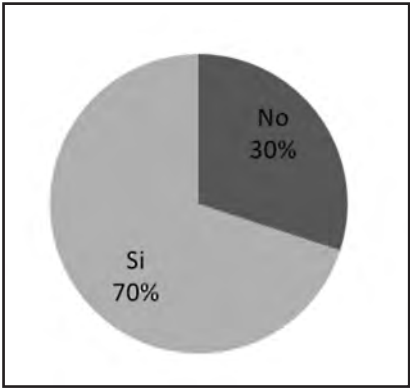
2. Análisis por tipo de indicadores

a. Indicadores socio-económicos

En los Gráficos 2, 3 y 4 pueden verse las distintas variables que componen algunos de los aspectos más relevantes de los indicadores socio-económicos.

Tanto el Gráfico 2 como el Gráfico 3 dan cuenta de distintos efectos de los proyectos estudiados sobre la población local teniendo en cuenta aspectos de relocalización y afectación negativa a comunidades. Para los autores de los casos, un 70% de los proyectos estudiados implica la relocalización de población. Ello involucra obras que deriven en la reubicación de asentamientos humanos desplazados por la ingeniería propia del proyecto. Este indicador es considerado como una aproximación para estimar a la afectación de los derechos colectivos en la zona. Respecto de la afectación general a comunidades, el porcentaje que considera que existe tal afectación se eleva a un 60%.

Gráfico 2: *Relocalización de comunidades* **Gráfico 3:** *Afectación a comunidades*



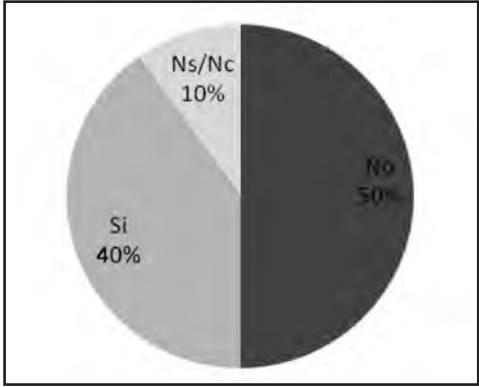
Por su parte, en el Gráfico 4 se observa el principal destinatario de los beneficios del proyecto. Así puede verse como, para los autores del relevamiento de casos, algunos de los proyectos no benefician sustancialmente al país en donde se localiza el proyecto. Si bien este aspecto puede ser ampliamente discutido en cuanto al sentido y alcance del término “beneficio”, no menos cierto resulta que mientras un 50% de los proyectos son percibidos como beneficiosos en términos del desarrollo para el país en los que se encuentran, un 40% ubica sus principales beneficios fuera del mismo¹⁸.

Este aspecto cobra más sentido al indagar respecto del tipo de proyectos que son identificados dentro de este 40%. En ese grupo hallamos, por un lado, proyectos de carreteras y, por el otro, proyectos de minería a cielo abierto. Los proyectos de carreteras (Carretera Villa Tunari y Corredor Norte) se encuentran en Bolivia y forman parte de la iniciativa IIRSA-COSIPLAN que busca la integración de la región, donde se destaca el potencial que tiene en el comercio internacional, siendo estos caminos de importancia para la exportación de la producción de Brasil al mercado global.

Los otros dos proyectos se vinculan a actividades de minería a cielo abierto, relacionados con la intervención de Vale, que opera mediante sus subsidiarias con la lógica extractiva que se manifiesta en escaso valor agregado local, concentración de capital en manos de pocas empresas multinacionales y exportación de los minerales fuera del país del que se extraen.

¹⁸ El restante 10% optó por la opción No sabe/No contesta.

Gráfico 4: Beneficios extra-regional



b. Indicadores ambientales

Los Gráficos 5 y 6 muestran algunos aspectos relevantes de los contenidos en los indicadores ambientales, la afectación a áreas protegidas y a la provisión de agua potable, respectivamente.

Gráfico 5: Afectación áreas protegidas

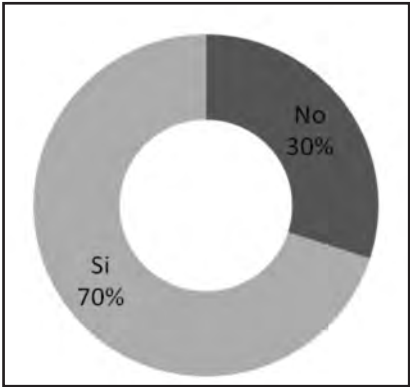
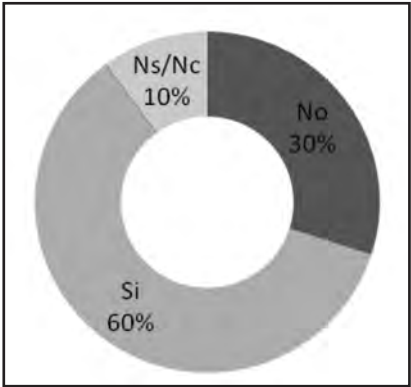


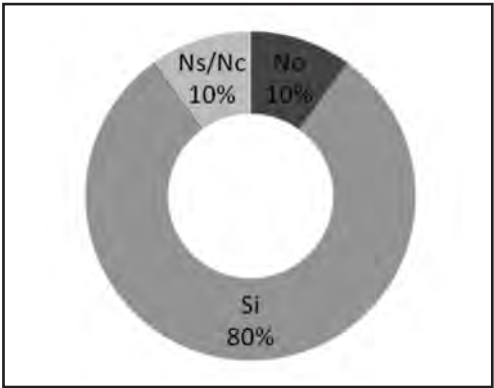
Gráfico 6: Afectación de agua potable



Respecto de los impactos ambientales, es interesante destacar el grado de impacto negativo sobre áreas protegidas que plantean los proyectos analizados, alcanzando un 70% (Gráfico 5). Respecto de la afectación a la provisión de agua potable (Gráfico 6), puede señalarse que la dificultad en determinar cuando la misma es realmente afectada puede explicar el alto porcentaje de respuestas que optó por la opción no sabe/no contesta.

Por otra parte, en el Gráfico 7 se muestra la percepción en cuanto a la emisión de gases efecto invernadero, considerándolos de manera general debido a las dificultades para la identificación particular de cada uno de ellos. Bajo la categoría “si” los autores indicaron los proyectos cuya magnitud es de considerable importancia. Asimismo, este indicador es de relevancia tras las negociaciones de la COP 19 de Cambio Climático, donde Brasil se ha comprometido a reducir sus emisiones.

Gráfico 7: Emisión de gases efecto invernadero



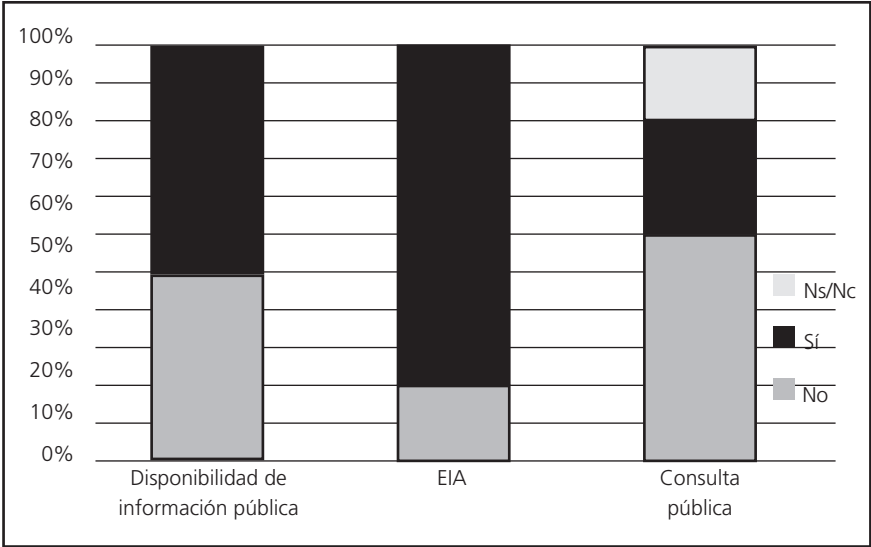
Según este análisis, el 80% de los proyectos relevados impactarían de forma positiva en la emisión de gases a la atmósfera.

c. Indicadores de participación

En el Gráfico 8 puede visualizarse los principales aspectos de los indicadores de participación.

Respecto de dichos indicadores, uno de los datos de interés más relevantes es la relación que existe entre proyectos que realizaron la evaluación de impacto ambiental y la consulta a la ciudadanía. Puede verse que aunque 8 de 10 proyectos (80%) han cumplido con la evaluación de impacto ambiental, instancia prevista por cada ordenamiento jurídico para identificar y analizar posibles impactos ambientales y estrategias de mitigación de los mismos, el 50% de ellos no realizó la consulta a la ciudadanía, en tanto un 30% sí la realizó y el 20% restante se desconoce si la misma fue efectuada.

Gráfico 8: Indicadores de participación¹⁹



Respecto de la consulta libre previa e informada a comunidades indígenas y pueblos afro descendientes (que reconoce el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas²⁰ y se encuentra vigente para los países de la región involucrados), puede verse que entre los proyectos con participación certera, el 80% manifestó que la misma no se implementa en tanto el restante 20 % refirió que no lo sabe.

Una limitación específica de este trabajo es que no puede, en esta instancia, dirimir entre las consultas no efectuadas y aquellas efectuadas deficientemente. Éstas últimas suelen adolecer serios defectos de formalidad y atentan contra la esencia misma de este tipo de procedimientos. Este ejercicio no logra captar y dimensionar apropiadamente estas circunstancias, como tampoco puede identificar si alguno de los procedimientos mencionados fue cuestionado judicialmente.

¹⁹ EIA: Evaluación de Impacto Ambiental.

²⁰ Esta Convención fue ratificada por los países involucrados en las siguientes fechas: Argentina (2000), Bolivia (1991), Brasil (2002), Ecuador (1998), Perú (1994). Más información: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO

d. Transparencia

Este indicador es de suma importancia en el presente ejercicio, ya que de él dependen muchas de las variables analizadas previamente.

Tan solo 2 de los 10 casos mostró que el BNDES brinda información al respecto. El resto de las respuestas consignó la opción negativa. A su vez, cuando se interrogó respecto de los mecanismos establecidos por el propio banco para canalizar las denuncias de la sociedad, ya sea mediante el sistema de denuncias de la "Oidoría" así como el mecanismo de reclamos "Hable con nosotros", encontramos un resultado similar respecto de la información brindada. Solamente en dos casos se utilizaron dichos canales, obteniéndose como consecuencia de este uso, un producto poco satisfactorio o insatisfactorio, pudiendo significar que la respuesta brindada a dicho reclamo o denuncia resultó incompleta para los requirentes. El resto de los resultados contestaron negativamente o no sabe/no contesta respecto de la utilización de estos mecanismos.

En base a estas respuestas pueden establecerse dos resultados de interés, que combinados explican un comportamiento del BNDES en relación a su disposición a transparentar sus acciones y brindar información al público interesado y a la sociedad en general. En primer lugar, de los datos colectados surge que el BNDES no está abocado activamente a dar a conocer al público en general sus acciones y decisiones de inversión. En otras palabras, la información no la brinda por su cuenta si no es solicitada. En segundo lugar, tampoco brinda respuestas satisfactorias a quienes utilizan los canales y/o procedimientos establecidos para expresar sus denuncias y/o reclamos.

A la vez, puede verse que dichos canales no son ampliamente utilizados. Sin embargo, este ejercicio no puede determinar el motivo de su baja utilización, pudiendo obedecer a un escaso conocimiento de la existencia de dichos mecanismos asociada a la baja difusión de los mismos o bien a la percepción de que no resultan canales adecuados para brindar respuestas efectivas.

V. Palabras finales

Pese a la transformación que tuvo el BNDES como actor clave para el desarrollo de la región a través de su aporte financiero, su funcionamiento todavía adolece de la adopción de salvaguardas acordes con una institución financiera de escala internacional.

Por otro lado, en la línea de ausencia de asumir su rol de institución financiera regional, su accionar se circunscribe a las medidas de un banco nacional, así como su autonomía es acotada al ser un instrumento más de la política externa de Brasil. En algunos casos esta actitud es percibida como tendenciosa, con inversiones que favorecen y priorizan el desarrollo de Brasil.

La falta de consultas y audiencias públicas (a la ciudadanía o comunidades indígenas) refleja que los proyectos en los que participa no poseen el apoyo de la ciudadanía, pudiendo llevar a una futura escalada de conflictos, en un momento en que la ciudadanía reclama mayor espacio para la intervención en los procesos de toma de decisión. Los impactos socio-ambientales no son tenidos en cuenta por el Banco a la hora de financiar proyectos de modo directo o indirecto. Esto marca que si bien su rol aumenta como principal financiador en la región, es poco el análisis y responsabilidad que toma por lo que financia.

Asimismo, la disponibilidad de información por parte del BNDES para su consulta es escasa, y principalmente en portugués, dificultando el acceso al resto de los socios comerciales en América Latina. Dicha dificultad (o ausencia de información) incrementa la conflictividad en torno a los proyectos financiados ante la dificultad de acceder a sus posibles impactos.

La tendencia del BNDES a la falta de transparencia (amparándose en muchos casos en el secreto bancario) y las dificultades interpuestas para el acceso a la información podrían incrementar la conflictividad en torno a sus actividades y por tanto, redundar en una pérdida de legitimidad y oposición a sus acciones.

Por tanto, sería de importancia que el BNDES considere en el corto y mediano plazo establecer una política de salvaguardas acorde al rol que ha ido ocupando en estos últimos diez años, facilitando el acceso a la información no solo de sus proyectos sino también de sus políticas internas (por ejemplo socio-ambientales y de transparencia).

Anexo I: Encuesta de indicadores

Proyecto:			
Indicadores:			
Indicador Económico - Social: 			
Económico social	Presupuesto	¿Hay revisión periódica del presupuesto? ¿Existen diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado?	
	Cumplimiento temporal	¿Existen demoras en la ejecución del proyecto? ¿Cuál es el número de beneficiarios del proyecto?	
	Beneficiarios	¿El proyecto alcanzó la cantidad de beneficiarios prevista? El proyecto, ¿implica afectación de la calidad de vida de poblaciones vecinas? El proyecto, ¿implica relocalización y/o desplazamiento de población? La ejecución del proyecto ¿puede afectar o afecta pueblos indígenas y/o afro-descendientes? ¿Cómo es el impacto del proyecto en el desarrollo económico local? ¿El proyecto beneficia fundamentalmente al desarrollo del país donde se localiza el proyecto?	
Indicador Ambiental: 			
Ambiental	Uso del suelo	El proyecto ocasiona o puede ocasionar un nivel considerable de deforestación? ¿Cuál es la superficie de bosques (nativo y secundario) afectada (has)? ¿Se afectan áreas protegidas? ¿Hay cambios en el uso del suelo de alto impacto ambiental, más allá de la deforestación?	
	Calidad de aire	El proyecto ¿impacta significativamente la calidad de aire en la zona? ¿Se genera una emisión considerable de GEIs? ¿Genera, el proyecto, campos electromagnéticos?	
	Calidad de agua	¿Hay alteración en la calidad de agua tanto a nivel local como en áreas circundantes? ¿Se pone en peligro la provisión de agua (potable y riego) para las poblaciones locales? ¿Se alteran las condiciones de acuíferos, zonales?	
Indicador de Participación: 			
Participación	Acceso a la información	¿Hay disponibilidad de información pública sobre el proyecto? ¿Cómo calificaría la información? ¿Existen mecanismos para acceder fácilmente a la misma? ¿Hay denuncias efectuadas por falta de acceso a la información? ¿Cómo calificaría las respuestas a tales denuncias?	
	Herramientas estratégicas	¿Se ha realizado una evaluación de impacto ambiental? Si existiera a nivel local un ordenamiento ambiental del territorio, ¿se respeta/o?	
	Mecanismos de participación social	¿Se realizó consulta pública previa a la aprobación del proyecto? ¿Existió consulta previa, libre e informada con pueblos indígenas y afro-descendientes? La convocatoria a la consulta pública ¿fue amplia y por canales de comunicación adecuados?	
Indicador de Transparencia del BNDES: 			
Transparencia del BNDES		¿Brinda el BNDES información sobre el financiamiento del proyecto? ¿Cómo calificaría la información? ¿Existe información disponible sobre el proyecto en su página web? ¿Cómo calificaría la información? ¿Se realizaron denuncias en la "Oidoria" del BNDES? ¿Cómo calificaría la respuesta? ¿Hubo reclamos a través del mecanismo "Hable con nosotros"? ¿Cómo calificaría la respuesta?	

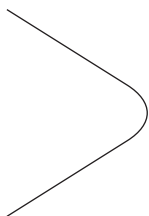
Anexo II: Resultados por caso y por tipo de indicador

Caso/Indicador	Económico - Social	Ambiental	Participación	Transparencia
1. Complejo Kirchner - Cepernic				
2. Proyecto Garabí – Panambi				
3. Represa Belo Monte				
4. Estrada de Ferro Carajás				
5. Fosfertil – Urebara				
6. Carretera Villa Tunari – San Ignacio Moros				
7. Corredor Norte: Rurrenabaque – Riberalta				
8. Proyecto San Francisco				
9. Central Inambari				
10. Central Chaglla				
11. Bayovar y Bahía Sechura				
12. Potasio Río Colorado				

CAPÍTULO

II

POLÍTICAS INTERNAS



Regresiones normativas en materia de agrotóxicos

Valeria Berros

Abogada. Docente investigadora Universidad Nacional del Litoral- CONICET

Resumen Ejecutivo

La presente contribución posee como objetivo presentar algunas novedades del año 2013 en materia de agrotóxicos en Argentina, desde una perspectiva que buscará integrar este tema con algunas de las discusiones relevantes que se están desarrollando al interior del campo del derecho ambiental.

Con este fin, se efectúa una selección dentro de la multiplicidad de temas disponibles y se toman en consideración especialmente, los casos en los que legislaciones aplicables al tema han comenzado a reformarse de manera regresiva.

Ello permite no solo alertar sobre un problema que puede acentuarse mediante nuevos retrocesos sino también, remitir a la relevancia que comienza a presentar el uso del principio de no regresión en el campo del derecho ambiental ante este tipo de hipótesis.

I. Regulaciones en materia de uso de agrotóxicos: algunos casos de regresión normativa

Durante el año 2013 se han detectado algunos problemas de regresión normativa a nivel local o provincial respecto del uso de productos agrotóxicos.

Los dos casos que abordamos se relacionan con el espacio territorial en el que puede realizarse esta actividad, lo cual plantea un tema de actualidad ineludible como es la disputa por los usos del territorio.

En Argentina, la regulación sobre este tema posee dos niveles regulatorios principales. Por un lado, el nivel nacional que a través de la Dirección de Agroquímicos y Biológicos dependiente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) autoriza la circulación, producción, etcétera, de este tipo de productos.

Por el otro, el nivel local que determina las modalidades y restricciones de aplicación en el territorio. Es cada provincia la que regula estos criterios, a través de normas sobre el uso de este tipo de productos, conforme la fumigación se realice de manera aérea o terrestre y según el tipo de sustancia que se trate.

Las localidades, ya sea municipios o comunas, demarcan zonas de protección, lo que ha devenido una tendencia cada vez más extendida en relación al problema que nos ocupa. De hecho, ya existen en el país sentencias en las que se discute la constitucionalidad de normativas locales restrictivas¹.

Los supuestos de regresión normativa presentados se relacionan con el segundo nivel mencionado. En uno de los casos se trata de una ordenanza local y en otro de una ley provincial y su reglamentación. Ambos generan una regresión en cuanto al territorio en el que se limitan las fumigaciones, siendo éste uno de los ejes de disputa señalado por las numerosas organizaciones ambientalistas que se movilizan en el país.

El primero de los supuestos de regresión en materia de regulación de agrotóxicos se ha desarrollado en la localidad de Mar del Plata, provincia

¹ *"Chañar Bonito S.A. c/ Municipalidad de Mendiola s/amparo"*, 18 de septiembre de 2007, Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba y *"Speedagro SRL c/ Comuna de Arequito s/ recurso contencioso-administrativo"*, 3 de octubre de 2011, Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Rosario.

de Buenos Aires, mediante la modificación de una norma local sobre el tema: la Ordenanza N° 18749 de 2008.

En el primer artículo de esta norma se prohíbe –dentro del radio de mil metros contados desde el límite de las plantas urbanas o núcleos de población– la aplicación de cualquier producto químico y/o biológico de uso agropecuario y/o forestal, el pasaje de aviones para fumigaciones y la circulación de maquinaria terrestre, la realización de descarte o abandono de envases en ambientes terrestres, acuáticos y/o urbanos.

En el año 2012 –mediante la Ordenanza N° 21097– se difiere el cumplimiento de los incisos a) y b) de la ordenanza precedente por un término de 150 días, luego de lo cual se plantea una nueva ordenanza. Los mencionados incisos justamente refieren al uso de este tipo de sustancias y su aplicación en el territorio.

Luego de la mencionada suspensión, se promulga en 2013 la Ordenanza N° 21296 que modifica el ámbito de exclusión de mil metros pautado en 2008 y establece una franja transicional periurbana (art. 19), en la que se autoriza el uso de productos de banda verde –clase toxicológica IV (art. 22).

Asimismo, mediante su art. 23 establece una zona de amortiguamiento y producción agroecológica en un sector de cien metros que, en cierta forma, vendría a reemplazar la zona de seguridad de mil metros prevista en 2008, en la que se impedía la aplicación de productos de esta naturaleza.

Por último, también se establece una zona de alto riesgo sanitario y ambiental en la que se alude a una distancia de cien metros de escuelas, centros asistenciales y de salud y de veinticinco metros de cursos de agua, de clubes y campings, de villas deportivas y de complejos turísticos (art. 27).

De lo expuesto, puede extraerse el siguiente cuadro comparativo que grafica el resultado regresivo de la normativa de 2013 por comparación con la anterior:

Ordenanza N° 18749/2013	Ordenanza N° 21296 /2013
Zona de seguridad: mil metros (prohibición del uso de agrotóxicos)	Zona periurbana: mil metros (se permite el uso de Productos Banda IV). Prohibición: 100 metros de escuelas, centros asistenciales y de salud; y 25 metros de cursos de agua.

El segundo de los casos que se plantea, con similares características, se desarrolla en la provincia de Chaco. Esta provincia en 2012 aprueba la Ley de Biocidas N° 7032 en la que se regulan una heterogeneidad de aspectos vinculados con el uso y aplicación de productos agrotóxicos.

Entre los puntos regulados se prohíbe la aplicación aérea de agroquímicos a menos de mil quinientos metros y terrestre a menos de quinientos metros de centros urbanos, establecimientos educativos y sanitarios, reservas y fuentes ó reservorios de agua (art. 26).

En noviembre de 2012 se reglamenta esta norma vía Decreto Reglamentario N° 2428 del Poder Ejecutivo del Chaco. En esta regulación se estableció la posibilidad de que las fumigaciones terrestres se puedan reducir a doscientos metros de distancia (60% menos que la ley aprobada), y las aéreas a mil cincuenta metros (30% menos que la ley aprobada) cuando se cumplimente con una serie de requisitos.

Estos requisitos son, conforme el art. 27 de la norma, los que a continuación se enumeran:

- (i) un acuerdo escrito entre las partes, productor/es y poblador/es refrendado por autoridad municipal de la zona de influencia;
- (ii) la aplicación y certificación del protocolo de Buenas Prácticas Agrícolas;
- (iii) el uso de productos orgánicos, biológicos, o de síntesis química incluidos en la clase toxicológica IV, también denominada banda verde; y,
- (iv) la adhesión del productor al programa “deriva cero”.

Nos encontramos aquí ante un supuesto de regresión normativa que viabiliza la posibilidad de aminorar el espacio de protección de fumigaciones, ante acuerdo entre partes calificado por ciertos requisitos.

Ahora bien, en 2013 se vuelve a reglamentar la normativa provincial y su art. 27 estipula similares parámetros, aunque del contenido de dicho artículo se desprende una nueva regresión. Ello debido a que no solo permite ante los requisitos enumerados reducir las distancias de las aplicaciones, sino que no fija límite porcentual alguno. Por ello, existe posibilidad de reducir las distancias sin un límite mínimo dispuesto por la normativa anterior también regresiva en relación a la norma provincial.

Disposiciones de esta naturaleza, que facultan la consecución de acuerdos

Aquí se está dejando en manos de productores y pobladores la decisión sobre riesgos que, por su carácter colectivo, exigen canales también colectivos y plurales para la toma de decisiones.

Asimismo, existe un número importante de aportes de diferentes profesionales de la salud, que se han ocupado de este tema y de los propios afectados que, para entender qué les sucedía por sus propios cuerpos, han realizado importantes ejercicios de "epidemiología popular"³ como el que a continuación se grafica efectuado por un grupo de madres del barrio Ituzainqó, en la localidad de Córdoba:

[illegible]

Esta conjunción de saberes disponibles y que provienen de diferentes ámbitos de producción de conocimientos, permite visualizar la complejidad

³ Sobre este concepto puede consultarse: Brown, P. "Epidemiology and Toxic Waste Contamination: Lay and Professional Ways of Knowing" *Journal of Health and Social Behavior*, Vol. 33, No. 3 (Sep., 1992), pp. 267-2.

que subyace a esta problemática y afirmar la necesidad de construir sofisticados espacios para la evaluación y decisión respecto de sus riesgos. Resulta medular para el campo de los problemas socioambientales que se generen espacios en los que se legitime a los diferentes actores involucrados en el tema, así como a la ciudadanía en general, conforme lo prevé el principio de participación ciudadana.

II. ¿Qué aporta el principio de no regresión ante estos casos?

Las situaciones planteadas en el apartado anterior pueden ser leídas en clave de regresiones normativas en cuanto a un punto en particular de la regulación, como son las condiciones del uso del territorio.

Asimismo, dejan clara la necesidad de construir canales de discusión colectivos sobre estos temas, en virtud de la naturaleza colectiva que les es subyacente y de la multiplicidad de aportes y saberes en circulación sobre la problemática.

Ahora bien, en tanto estos canales de participación y decisión colectiva se construyan y consoliden, es necesario también contar con herramientas que permitan frenar regresiones que impliquen una afectación de los niveles de protección ambiental ya alcanzados, y que se traduzcan en perjuicios más o menos graves al ambiente y la salud de la población.

Aquí es donde aparece la referencia al nuevo principio de no regresión en materia ambiental que ya cuenta con cierto recorrido en Argentina y que, además, ha sido invocado ante las dos situaciones que mencionamos en el apartado I⁴.

⁴ Se ha utilizado este principio entre los fundamentos de una ordenanza local sobre el tema en la ciudad de Villa Mercedes, San Luis, N° 442/2012 sobre *Reglamentación y regulación sobre utilización, manipulación y uso de productos agroquímicos dentro del ejido municipal*.

Este principio implica que cuando se ha llegado a un determinado nivel de protección en materia ambiental no puede retrocederse, salvo justificaciones especiales que hacen que el principio no sea absoluto sino relativo⁵.

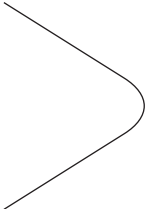
En nuestro país, el principio cuenta con un fundamento constitucional que viene dado por la protección de las generaciones futuras que contiene el artículo 41 de la Constitución Nacional, a las cuales las generaciones presentes debemos traspasar un volumen de bienes. En el último encuentro de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo llevado a cabo en Río de Janeiro en 2012, conocido como “Río +20”, el mismo fue adoptado bajo la idea de “*not backtrack*” que es equivalente al concepto de no regresión o no retroceso en idioma español y se han verificado aplicaciones jurisdiccionales en distintos países.

Ante los casos de regresiones presentados aquí, el principio de no regresión fue convocado como argumento. En Mar del Plata, ante la situación descripta, ya se ha presentado un recurso de inconstitucionalidad respecto de los artículos de la norma de 2013 que arrojan el resultado regresivo referenciado. Entre los argumentos esgrimidos se articula el derecho constitucionalmente reconocido a un ambiente sano así como el principio de no regresión en materia ambiental.

En el caso de Chaco se han hecho manifestaciones públicas por parte de la Red de Salud de Chaco en torno a la necesidad de aplicar al caso el principio de no regresión del derecho ambiental.

Así se comienza a movilizar esta herramienta a los efectos de alertar sobre regresiones en un tema que no deja de ostentar un espacio cardinal entre los problemas socioambientales del país. Su uso estratégico puede ser muy útil a los efectos de frenar regresiones pero, además, con el fin de disponer la atención sobre este problema que requiere de modo urgente espacios de decisión plurales para intentar responder de manera colectiva al interrogante acerca de cómo queremos vivir.

⁵ Sobre este tema puede consultarse: Prieur, M. y Sozzo, G. (2012). “*La non régression en droit de l’environnement*”. Editorial Bruylant, Bélgica. También los siguientes artículos de autoría colectiva de M. Prieur, G. Sozzo, V. Berros, L. Bianchi, H. Delzangles, J. Makowiak, G. Mone-diaire, C. Krolik: (2013). “*Principio de no regresión: su aplicación en Argentina*”. Informe Ambiental FARN; (2012) “*El principio de no regresión en Río+20*” en Revista de Derecho Ambiental N° 32. Número Especial Río+20. Abeledo Perrot. Buenos Aires; (2012) “*Adoptar el principio de no regresión del derecho ambiental global: un desafío central para Río+20*”. Suplemento de Derecho Ambiental. Año XIX N°12. FARN-La Ley. Buenos Aires.



Soja, soja y ¿después?

Impacto de las medidas gubernamentales en la estructura productiva y el ambiente

"El pueblo que confía su subsistencia a un solo producto, se suicida"
José Martí

María Marta Di Paola

Economista ambiental del Área de Cambio Global de FARN

Resumen Ejecutivo

Desde los años setenta el cultivo de la soja ha crecido sostenidamente en Argentina, pasando de representar 10,6% de la producción agrícola nacional en 1980/81 a más del 50% en el período 2012/13. Este crecimiento ha sido cuestionado por su impacto ambiental, tanto por su avance sobre ecosistemas naturales como por el desplazamiento de la ganadería hacia zonas marginales y la sustitución de producciones. Son variados los factores que fomentaron estos cambios, entre ellos se destacan la adopción del paquete tecnológico, la demanda internacional y medidas gubernamentales que desalentaron otras producciones, incrementando la incertidumbre en el mercado interno.

Argentina reimplementó los derechos a la exportación a partir del año 2002, estableciendo el esquema diferenciado (y actual) a partir de 2008, junto con un paquete de medidas que afectaron la comercialización de los cereales, con el objeto de direccionar la producción hacia el mercado interno. Sin embargo, dichas medidas brindan inestabilidad e imprevisibilidad a la hora de la siembra y de la formación de precios, debido a que el anuncio de muchas de ellas se realiza fuera del plazo de acción del productor por cuestiones biológicas.

I. Introducción

La soja ocupa un lugar primordial en las decisiones del productor. Algunos de los factores que hacen que este cultivo tenga preponderancia en el esquema son la estabilidad del margen bruto dado por los altos precios internacionales, los menores costos de implantación y el paquete tecnológico¹. Como contraparte, la siembra de cultivos tradicionales, como el trigo y el maíz, ha disminuido significativamente en los últimos años. Existen diversos factores que impactaron en la modificación de los esquemas productivos tanto internos como externos: cambios tecnológicos, competitividad de los costos, demanda y precios internacionales, formación de precios, etc. En algunos casos dicha disminución se vincula con la falta de reglas claras al momento de la comercialización. Bajo estas perspectivas, la actual rotación de cultivos no responde a los conceptos de sustentabilidad, fundamentalmente ante la falta de reposición de nutrientes y el impacto negativo sobre la estructura del suelo².

El objetivo de este trabajo es analizar el vínculo que existe entre las medidas económicas que impactan sobre la comercialización (tanto interna como externa) de los principales granos (trigo, maíz, soja y girasol) en la zona núcleo, y su impacto sobre la conservación de los recursos naturales, principalmente el suelo.

Los controles de precios y las medidas de intervención de mercados tienen por objetivo modificar los incentivos de los actores económicos y a través de ellos, la estructura de producción. En algunos casos, los impactos de estas decisiones no son considerados con suficiente antelación y, finalmente, son distintos a la intención original del ente gubernamental que las aplicó³.

Los precios cumplen roles fundamentales dentro de la economía, racionan los bienes y a su vez, funcionan como una señal de distribución de

¹ López, G. (2012). "Producción, precios y retenciones 2012/13". Revista Márgenes Agropecuarios. Págs 25-27. Año 28. N°327. Septiembre 2012.

² O'Connor, E. (2012). "El sector agropecuario, el mundo y la política económica argentina". Programa de Análisis de Coyuntura (PAC). Universidad Católica Argentina (UCA). Disponible en: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/2012-03_-_OConnor.pdf

³ Lema, D. (2008). "Intenciones declaradas y efectos económicos de la regulación en el mercado de trigo de Argentina" 2° Congreso Regional de Economía Agraria. Montevideo. Uruguay. 5 al 7 de noviembre de 2008. 26 págs. Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/intenciones-declaradas-y-efectos-economicos-de-la-regulacion-en-el-mercado-de-trigo-de-argentina/>

los recursos (tanto naturales como económicos) entre distintas alternativas de producción⁴.

Los productores planifican su planteo productivo conforme a la señal que reflejan los precios. La regulación y la intervención gubernamental afectan las reglas de juego y por ende, la toma de decisiones de los agentes productivos basadas en los precios. Por tanto, los precios definen el uso de los recursos naturales (principalmente del suelo), siendo su deterioro cada vez más preocupante, de la mano de la expansión de la soja más redituable y más estable desde lo económico.

Según la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS)⁵, la especialización en ciertos cultivos y el monocultivo, así como el desmonte generalizado y la labranza de suelos de baja aptitud agrícola, han aumentado la vulnerabilidad a las variaciones climáticas, y suponen uno de los mayores desafíos para sostener la productividad a largo plazo del sector agropecuario nacional.

II. Importancia del sector agropecuario en la economía nacional y expansión de la producción agrícola

La agricultura es, desde sus orígenes, un pilar económico y social fundamental en Argentina. El sector agropecuario y las cadenas agroindustriales representan el 13% del Producto Bruto Interno (PBI) de la economía argentina. Las exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agroindustrial explicaron en promedio el 55,8% de las exportaciones totales. En cuanto al empleo, el total de personas empleadas en el sector agroindustrial representa el 35,6% de la mano de obra total, con un aporte al 18% de la recaudación fiscal⁶.

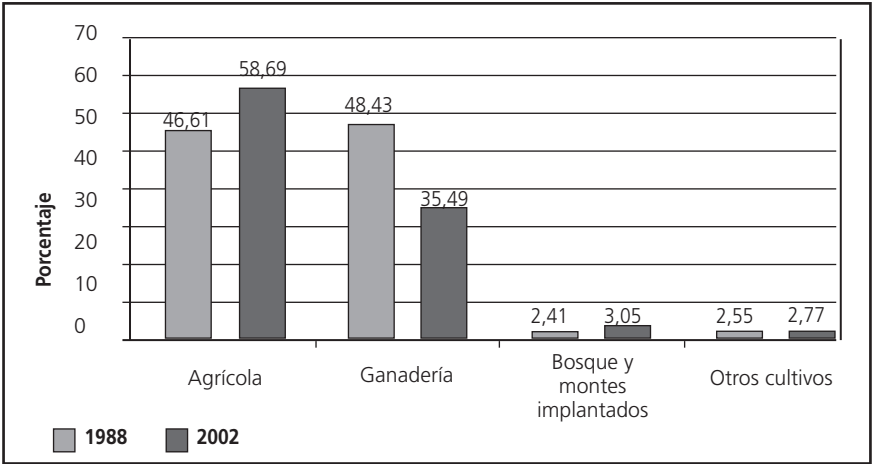
4 Atlantic International University (2012). *"Dinero, precio y Mercado"* Curso online de Economía. Disponible en: <http://cursos.aiu.edu/Teoria%20Economica/PDF/Tema%202.pdf>

5 SAyDS (2012). *"Informe sobre el Estado del Ambiente. Año 2012"* Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/InformeSAyDS2012.pdf>

6 O'Connor, E. (2012). *"El sector agropecuario, el mundo y la política económica argentina"*. Programa de Análisis de Coyuntura (PAC). Universidad Católica Argentina (UCA). Disponible en: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/2012-03_-_OConnor.pdf

La importancia del sector agropecuario en la economía argentina se ha incrementado en los últimos veinte años, asociado a un conjunto de medidas como el establecimiento de un tipo de cambio competitivo y una política fiscal y monetaria expansiva. De igual forma el incremento de los precios de los *commodities* internacionales, que redundaron en un crecimiento significativo del área sembrada y la producción de cereales y oleaginosos, alcanzando un nivel de 35 millones de hectáreas y 100,6 millones de toneladas⁷, de la mano de una alta tasa de incorporación de tecnología.

Gráfico 1: Cambios de uso en la tierra implantada⁸



Si se analiza el período entre los Censos Agropecuarios Nacionales de 1988 y 2002, la superficie ganada por la agricultura la pierden, casi en una relación 1 a 1, las forrajeras (anuales y perennes), cultivos asociados fuertemente con la actividad ganadera⁹. Dicha expansión conlleva a un

⁷ Datos para la campaña 2012/2013. Fuente: López, G. (2013). “*Perspectivas de los mercados de granos*”. Fundación Producir Conservando. Disponible en: <http://producirconservando.org.ar//intercambio/docs/VTGL1992013.pdf>

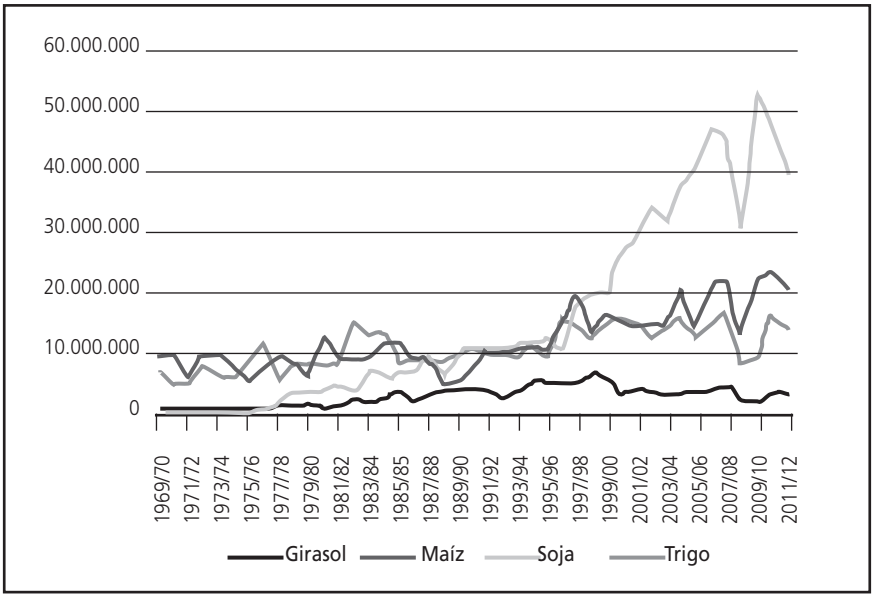
⁸ S AyDS (2010). “*Sistema de indicadores de desarrollo sostenible*.” Quinta edición. Versión sintética. Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/Indicadores/file/publicaciones/2010_indicadores.pdf

⁹ IERAL (2011). “*Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal. Cadena de la Soja y sus Productos Derivados*” Documento de trabajo. Año 17. Edición N° 108. 25 de Agosto de 2011. Fundación Mediterránea. Disponible en: http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/1890.pdf

proceso de reconfiguración territorial, donde la ganadería es desplazada a zonas consideradas como marginales, por su menor aptitud agrícola y fuera de la región pampeana¹⁰.

Respecto a la producción agrícola, la misma ha sido oscilante hasta mediados de la década del 90, cuando inicia una tendencia al alza. La soja lideró el proceso con 10 millones de toneladas producidas a finales de la década del 80, pasando a 52 millones en la campaña 2012/2013, y de representar el 10,6% de la producción agrícola a más del 50%.

Gráfico 2: Evolución de la producción agrícola (en toneladas)¹¹



El dinamismo en la expansión de la soja está asociado a un menor costo de producción (por la adopción del nuevo paquete tecnológico y estabilidad de precios), y a una mayor escala de molienda¹², impulsada por la creciente demanda internacional dada por el dinamismo de mercados de

¹⁰ SAyDS (2012). "Informe sobre el Estado del Ambiente. Año 2012" Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/InformeSAyDS2012.pdf>

¹¹ Elaboración propia en base a datos del Sistema integrado de Información Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

¹² Adreani, P. (2008). "Perspectivas Agrícolas Mundiales. Como el largo plazo 2017 tiene impactos en el corto plazo 2008". AgriPac.

Asia, la reducción de los stocks, el uso especulativo de los granos y nuevas demandas como el caso de los biocombustibles¹³. La alta participación de la soja en el complejo agroindustrial argentino tiene su correlato en el comercio exterior. Por ejemplo, durante 2010 el complejo sojero representó el 25,4% de las exportaciones del país¹⁴. En contraposición, las cosechas de trigo y girasol no lograron recuperar el nivel alcanzado a principios del 2000, mientras que el maíz, luego de varias campañas en caída, comienza a mostrar un alza a partir del 2011.

III. Medidas económicas del sector agropecuario

La estabilidad política y económica es un principio básico, aunque no suficiente, para la conservación del ambiente. Según el tipo de instrumentos, la intervención del Estado puede ser realizado a través de dos formas: la implementación de medidas para modificar el comportamiento de los actores o intervenciones sobre el mercado en busca de una asignación eficiente de recursos¹⁵.

La intervención del Estado para regular los precios de la canasta se remonta a comienzos del siglo XIX. Las políticas tecnológicas y crediticias son las que han tenido mayor continuidad, mientras que las políticas de precios han sido oscilantes, debido no solo a la fluctuación de los precios internacionales, sino también por la inestabilidad de la política cambiaria y comercial (asociada al tipo de cambio y los derechos a la exportación)¹⁶.

¹³ Bisang, R. (2011). *"Agro y recursos naturales en la Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva?"*. Boletín Informativo Techint 336. Septiembre/Diciembre 2011.

¹⁴ Ghida Daza, C. (2012). *"Resultados económicos esperados de soja. Ciclo 2012/2013"*. INTA. Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/resultados-economicos-esperados-para-el-cultivo-de-soja-ciclo-2012-13/>

¹⁵ Vicién, C. y Palma, L. (1995). *"El deterioro de las tierras en la República Argentina: la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Consejo Federal Agropecuario en alerta amarillo."* (pp. 191-203).

¹⁶ Barsky, O. (2008). *"Conflicto rural – urbano y políticas públicas en Argentina"*. Balsa, J.; Mateo, G. y Ospital, M., *"Pasado y presente del Agro Argentino"*. Disponible en: <http://www.odalc.org/documentos/1341195294.pdf>

La falta de estabilidad en las políticas impacta negativamente sobre los precios internos de los granos, derivando en la crisis de producciones regionales, vinculadas a un tipo de cambio atrasado y la inflación, que plantean interrogantes al momento de la toma de decisiones de siembra en el sector¹⁷.

Respecto a las medidas vinculadas a la formación de precios internos, las de mayor importancia en el presente análisis son:

1. Derechos a la exportación o retenciones

La devaluación del año 2002 y la pesificación de los créditos a los deudores bancarios, representó una gran transferencia de recursos hacia el sector agropecuario. Ello, junto a los altos precios internacionales de los productos agropecuarios y costos de producción, depreciados y competitivos por la devaluación, representó para los productores una ecuación favorable, más allá de los derechos a la exportación¹⁸. Esta situación favoreció la adopción de tecnología.

Los derechos a la exportación se establecen (nuevamente) en el país en el 2002¹⁹ con una alícuota del 10% sobre precios oficiales FOB²⁰, incrementándose al poco tiempo de manera diferencial: 20% para cereales y subproductos derivados de oleaginosas y 23,5% para soja y girasol. Este esquema se mantuvo hasta fines de 2008²¹ cuando el esquema quedó conformado hasta la actualidad de la manera que se refleja en el Cuadro 1.

¹⁷ O'Connor, E. (2012). Op. Cit.

¹⁸ Barsky, O. (2008). Op. Cit.

¹⁹ Los mismos se habían eliminado en la década del 90 con el Plan de Convertibilidad.

²⁰ Free on Board (Libre a bordo, puerto de carga convenido). El término se refiere a un incoterm del comercio internacional para el traslado de mercaderías a través de barco. El vendedor cumple con su obligación de entrega cuando la mercancía ha sobrepasado la borda del buque en el puerto de embarque convenido.

²¹ En marzo del 2008 comenzó un conflicto vinculado a la normativa en la comercialización de productos al exterior (trigo principalmente) lo que originó un paro agropecuario que duró más de 120 días que culminó luego del tratamiento de la Resolución N° 125 por la Cámara de Senadores (en julio de ese mismo año). La misma tenía por objetivo aplicar derechos a la exportación móviles y fue aprobada en la Cámara de Diputados pero rechazada en el Senado.

Cuadro 1: *Derechos a la exportación vigentes en el complejo granario*²².

Producto ²³	Trigo	Maíz	Girasol	Soja
Grano	23%	20%	32%	35%
Harina	13%	15%	-	-
Aceite	-	15%	30%	32%
Biocombustibles	-	-	-	32% ²⁴

Los derechos a la exportación buscan desacoplar los precios internos de los internacionales. A su vez, el sistema de alícuotas diferenciales busca fomentar el agregado de valor a nivel interno y la diversificación de la producción. Al interior de cada complejo, el esquema diferenciado de los derechos a la exportación ha fomentado el agregado de valor, sin embargo, cuando se analiza la composición general de las exportaciones de granos y sus derivados, el actual esquema no ha impulsado la diversificación de producciones.

2. Régimen de exportación de productos agrícolas

El régimen de exportaciones está regulado por la Ley N° 21453²⁵ y su modificatoria Ley N° 23036²⁶. El mismo establecía que al momento de concretar la operación se realizaba una declaración jurada de ventas al exterior (DJVE), donde se fijaba el precio FOB y la fecha de embarque (que como plazo máximo debía ser un año desde la fecha de la DJVE). La liquidación de la mercadería y el pago de los impuestos se realizaban al momento del embarque.

A partir de marzo de 2007 se creó el Registro de Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior de Productos Agrícolas²⁷, también conocido como ROE

²² Fuente: http://www.bcr.com.ar/DlyEE/DEX_Vigentes.htm

²³ Los granos de mijo, sorgo, centeno y cebada tienen una alícuota del 20%.

²⁴ La tasa efectiva para la exportación del biodiésel de soja es de 24,24% debido a reintegros que tiene dicha producción.

²⁵ Boletín Oficial: 11/11/1976.

²⁶ Boletín Oficial: 13/12/1983.

²⁷ Mediante la Resolución N° 7/2007 de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario

Verde, donde deben inscribirse para su posterior autorización, todas las operaciones de comercialización de productos agrícolas y sus derivados al exterior. El ROE Verde cuenta con distintos plazos de validez: 45, 180 y 365, que indican la cantidad de días que el operador tiene para oficializar los permisos de embarque²⁸. Asimismo, el operador deberá abonar el 90% de los derechos de exportación dentro de los cinco días hábiles de aprobado, de lo contrario será anulado automáticamente. Esto dificulta la operatoria para productores y/o pequeños exportadores que no están en condiciones de erogar este flujo de fondos de manera anticipada²⁹. Los ROE Verde 365 son exclusivos para trigo y maíz, mientras que estos cultivos están excluidos de la posibilidad de emitir ROE de 180 días.

A partir de 2008³⁰ se implantan nuevos requisitos para la exportación, con el fin de asegurar el abastecimiento interno a través del cierre y apertura de los registros de exportación³¹. Se introdujo el concepto de encaje productivo exportador y remanente exportable. El primero, hace referencia al piso mínimo de existencia anual para el abastecimiento interno y se fija al momento del inicio de la cosecha de cada producto. El remanente exportable es la diferencia entre la existencia de granos³² y el encaje productivo exportador. Si el mismo resultara cero o negativo, no se autorizarán ROE Verde. Este procedimiento se lleva a cabo para dos producciones: trigo y maíz. Sólo en 2009 el encaje productivo se estableció a través de una resolución oficial: 8 millones de toneladas para el maíz y 6,5 millones de toneladas para el trigo. El resto de los anuncios se realizaron a través de circulares de la Secretaría de Comercio Interior. La falta de formalidad en

(ONCCA) Disponible en: http://www.oncca.gov.ar/principal.php?nvx_ver=289

²⁸ El permiso de embarque es el documento aduanero que permite materializar la exportación. La fecha de oficialización del permiso de exportación da fecha al momento imponible. Según el art. 726 del Código Aduanero el momento imponible es la fecha del registro de la correspondiente solicitud de destinación de exportación para consumo. El momento imponible se determina a los fines de la liquidación de los derechos de exportación y de los demás tributos que gravaren la exportación.

²⁹ Martini, M. (2009). *"Relevamiento de Instrumentos de comercio destinados a limitar total o parcialmente las exportaciones"* Programa de Inserción Agrícola. Sociedad Rural Argentina y Fundación INAI. Disponible en: http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/archivos/Informe%20Final%20-%20Mar%C3%ADa%20Martini.pdf

³⁰ Mediante la Resolución N° 543/2008 de la ONCCA. Disponible en: http://www.oncca.gov.ar/principal.php?nvx_ver=2199

³¹ Lema, D. (2008). *"Intenciones declaradas y efectos económicos de la regulación en el mercado de trigo de Argentina"*. 2° Congreso Regional de Economía Agraria. Montevideo. Uruguay. 5 al 7 de noviembre de 2008. 26 págs. Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/intenciones-declaradas-y-efectos-economicos-de-la-regulacion-en-el-mercado-de-trigo-de-argentina/>

³² Existencia total física de granos y/o sus derivados declarados en la ONCCA.

dichos anuncios derivó en especulaciones³³ que sumaron imprevisibilidad a las producciones, ya que ante la falta de anuncios con suficiente antelación a la siembra, los productores optaron por cultivos cuyo esquema de comercialización les permita el establecimiento de un precio a cosecha con menor riesgo. En respuesta, al momento en que se instauraron estas medidas se sembraban 6 millones de hectáreas de trigo, mientras que en la actualidad se destina solo la mitad, resultando la cosecha más baja en la historia (9 millones de toneladas).

Por otra parte, entre 2008 y 2013 se intentaron implementar medidas, a través de resoluciones y programas, para otorgar compensaciones, reintegros de los derechos a la exportación, apertura de exportaciones, créditos a tasas diferenciales³⁴, etc. Todas tuvieron escasa implementación -o nula en algunos casos- sin llegar a cumplir con el objetivo de incentivar la producción interna de estos cereales. Ejemplo de ello fueron los programas Trigo y Maíz Plus³⁵ con el objetivo de impulsar la producción otorgando incentivos para la denominada “producción plus” sobre la producción base³⁶. Sin embargo, los mismos no otorgaron la previsibilidad buscada, ya que hay que esperar a la cosecha para conocer los posibles beneficios fiscales, manteniéndose la incertidumbre al momento de la siembra.

En cuanto a las oleaginosas, para soja y girasol se estableció un sistema para la compensación de pequeños productores³⁷ que también tuvo complicaciones en su implementación.³⁸

³³ Barsky, O. (2008). Op. Cit.

³⁴ Por ejemplo, en diciembre de 2010 el Banco Nación otorgó créditos por 840 millones de pesos a tasa cero para los productores que quisieran retener hasta 300 toneladas de trigo.

³⁵ Decreto N° 2315/08. Fuente:
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148938/norma.htm>

³⁶ El volumen de producción base es de 13 millones de toneladas para el trigo y 15 millones de toneladas de maíz. El incentivo fiscal consistirá en un monto que se determinará por cada millón de toneladas de Producción Plus distribuido entre todos los productores en proporción a su participación en dicho incremento, incentivo que podría computarse como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias o, en su caso, del componente impositivo del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Para acceder a los programas “Maíz Plus” y “Trigo Plus”, y con el objeto de confeccionar el cómputo total de la cosecha de cada ciclo/campaña, los productores deberán informar su cosecha a través de declaraciones juradas. La fecha límite para enviar la DDJJ será el 15 de marzo para el trigo y el 31 de julio para el maíz, de cada ciclo/campaña. Las declaraciones que se hagan vencidos estos plazos quedarán excluidas de dichos programas.

³⁷ Se consideran como tales a aquellos que producen hasta 500 toneladas o 150 hectáreas en la zona pampeana y hasta 350 hectáreas en la zona extrapampeana.

³⁸ http://www.oncca.gov.ar/principal.php?nvx_ver=2044

Ante esta variabilidad de medidas para trigo y maíz, en las últimas campañas se introdujeron en los planteos productivos, cultivos considerados como alternativos y que se encuentran escasamente regulados como la cebada cervecera y la colza (en reemplazo al trigo). No obstante, han comenzado a perder importancia dentro de la rotación ante variaciones en los precios.

3. Otros aspectos económicos a considerar: el valor del arrendamiento

La producción agrícola argentina se realiza en un 70% sobre campos arrendados, en su mayoría a través de contratos accidentales de un año agrícola o de tres años, cuyo valor es establecido en quintales de soja por hectárea³⁹. La cotización de los alquileres en cierta cantidad de soja por hectárea, se convierte en otro incentivo para la siembra de esta oleaginosa. El plazo de los arrendamientos es otra limitante para la introducción de planteos productivos tendientes a la sustentabilidad ambiental de la producción.

IV. Deterioro y degradación de las condiciones ambientales de la producción agropecuaria

Según un detalle del estado de situación del sector agropecuario elaborado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)⁴⁰, algunas de las condiciones muestran un alerta amarillo en relación al impacto ambiental de la explotación agrícola. Algunos de los factores que determinan esta situación son:

³⁹ <http://www.cadetierras.com.ar/valores-y-estadisticas/valor-alquileres-agricolas/>

⁴⁰ INTA (2011). “Evolución del sistema productivo agropecuario argentino.” INTA PRECOP y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Actualización técnica N°69. Diciembre 2011. 64 págs. Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/evolucion-del-sistema-productivo-agropecuario-argentino-1/>

- i. Baja reposición de nutrientes en la producción de granos. Solo se repone, en promedio, el 31% de los nutrientes que se extraen del suelo, siendo para la soja solo el 14%⁴¹. Se estima que esta extracción tendría un costo de recomposición de nutrientes con fertilizantes de u\$s 910 millones por campaña agrícola⁴².
- ii. Caída de la materia orgánica de los suelos, aún con el 81% de adopción de siembra directa⁴³. Esta técnica mejora la infiltración del agua y reduce la erosión hídrica al mantener el suelo cubierto, así como favorece la captación de gases efecto invernadero, además de reducir los costos del laboreo. Sin embargo, el impacto positivo sobre el balance de nutrientes depende del cultivo utilizado y las rotaciones entre producciones. En el caso de la soja, el balance de carbono es deficitario debido al escaso rastrojo en suelo posterior a la cosecha. Otro tema vinculado y que ha generado gran controversia es el uso de agroquímicos por parte de esta técnica, como el glifosato para la soja y la atrazina para el maíz, aplicados en mayor proporción y muy cuestionados por el sector ambiental⁴⁵. Al respecto, dicho tema ha llegado a tratarse en la justicia, donde diversas acciones promovidas por fumigaciones en zonas urbanas restringieron y limitaron su uso atento su impacto en la salud pública⁴⁶.
- iii. Ausencia de rotación de cultivos, representando el cultivo de la soja el 54% del área de siembra total anual⁴⁷. A pesar de la incorporación de nuevas tierras, ciertas producciones redujeron su

⁴¹ INTA (2011). Op. Cit

⁴² Se entiende por campaña agrícola al período que involucra los distintos cultivos que se desarrollan durante un período de 12 meses, que comprende etapas sucesivas de siembra y cosecha.

⁴³ INTA (2011). Op. Cit.

⁴⁴ Según la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID) esta práctica consiste en *"la ausencia de labranzas y la presencia de una cobertura permanente del suelo, vía cultivos y rastrojos de cultivos anteriores"*. Fuente: <http://www.aapresid.org.ar/siembradirecta.asp>

⁴⁵ <http://infouniversidades.siu.edu.ar/noticia.php?id=808>

⁴⁶ Para mayor información remitirse al artículo de Valeria Berros en el presente informe e informes anteriores: Saulino, F. (2013). *"Agricultura y Ambiente: Gestión de plaguicidas en la Argentina"*; Voloj, B. (2012). *"Agroquímicos. Actualización legislativa"*; Voloj, B. (2010). *"El sector agropecuario argentino y sus desafíos ambientales"*; FARN (2009). *"Agricultura y ambiente"*.

⁴⁷ INTA (2011). Op. Cit.

superficie. El área utilizada para el cultivo de arroz se ha reducido un 44%, la de maíz un 26%, la de trigo un 3% y la de girasol un 34%⁴⁸. En el Cuadro 2 se muestra la tendencia creciente en la superficie sobre el total de la superficie agrícola nacional y la caída en la participación del resto de los cultivos, como indicador de la falta de rotación.

Cuadro 2: Superficie implantada agrícola⁴⁹

Campaña	Girasol	Maíz	Soja	Trigo	Otros ⁵⁰
1970 /71	8%	24%	0%	22%	46%
1980 /81	6%	18%	9%	28%	40%
1990 /91	11%	10%	23%	29%	28%
2000 /01	7%	13%	39%	24%	17%
2010 /11	5%	13%	54%	13%	14%

- iv. Erosión de suelos y desertificación. La expansión de la frontera agrícola ha hecho que la zona de cultivo se vaya desplazando hacia zonas consideradas marginales, cuyos suelos son de mayor fragilidad y más susceptibles a erosión eólica e hídrica, siendo dichos suelos precisamente los que mayor necesidad tienen de rotación, en lo que respecta a contenido de materia orgánica y nutriente. En Argentina la media de erosión del suelo agrícola es del 20%, sin embargo, hay estimaciones que indican que la soja supera este valor⁵¹.

⁴⁸ Amigos de la Tierra (2008). “Resumen de prensa: El Gran Saqueo Europeo de Tierras. El coste del consumo europeo de piensos y agrocombustibles” Amigos de la Tierra, COAG, Friends of the Earth Europe y Via Campesina European Coordination. Disponible en: http://www.tierra.org/spip/IMG/pdf/Resumen_de_prensa.pdf.

⁴⁹ Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado de Información Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

⁵⁰ Incluye: ajo, algodón, alpiste, arroz, avena, banana, caña de azúcar, cártamo, cebada, cebolla, centeno, colza, jojoba, lino, limón, mandarina, maní, mijo, naranja, papa, pomelo, poroto, sorgo, te, tung y yerba mate.

⁵¹ Veterinarios sin fronteras (2007). “Biocombustibles una duda razonable”. Disponible en: <http://www.veterinariossinfronteras.org/ProjectDocuments/Denuncia/6/Agrocombustibles.%20Una%20duda%20razonable.pdf>. Nov.-Dic. 2008.

- v. Impactos sobre los recursos hídricos surgen del mal uso de los agroquímicos derivando en la eutrofización y la acidificación, tanto de cursos de agua como de aguas subterráneas, y en algunos casos también de la sedimentación proveniente de la erosión de suelos⁵². Es importante destacar el proceso de drenaje de humedales en pos del incremento de la superficie agrícola.

- vi. Pérdida de ecosistemas naturales y afectación de los servicios ecosistémicos. En el período 2006-2011, a pesar de la vigencia de la Ley de Bosques Nativos, su superficie se redujo un 1,22%. Un informe de la SAyDS indica, explícitamente, que la pérdida de bosques nativos está asociada a la expansión de la frontera agropecuaria, donde hubo un reemplazo de vegetación nativa por cultivos, principalmente soja⁵³.

- vii. Uso y abuso de agroquímicos. El glifosato se ha convertido en una fuente de controversias respecto a su uso indebido y su consecuente impacto sobre el ambiente y la salud. La evolución en la superficie sembrada con soja genéticamente modificada tuvo su correlato con el incremento en el uso de este herbicida. El uso indebido de este herbicida puede generar, no solo tolerancia y/o resistencia progresiva de algunas especies de malezas⁵⁴, frente a las cuales se debe utilizar mayor cantidad de este herbicida, así como de otros de mayor impacto como el 2,4-D⁵⁵ y la atrazina⁵⁶, sino también impactos en la salud de los vecinos a las plantaciones así

⁵² PNUMA (2009). "*Hacia la producción y el uso sustentable de los recursos: Evaluación de los Biocombustibles*". Panel Internacional para la Gestión Sustentable de Recursos." Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Disponible en: http://www.unep.org/pdf/Assessing_Biofuels_SPA.pdf

⁵³ SAyDS (2012). "*Monitoreo de la superficie de Bosques Nativos en la República Argentina. Período 2006-2011*". Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. Junio 2012. Disponible en: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/file/LeyBN/monitoreo_bn_2006_2011_ley26331.pdf

⁵⁴ SAyDS (2008). "*El avance de la frontera agropecuaria y sus consecuencias*". Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental. Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad. Disponible en: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/File/032808_avance_soja.pdf

⁵⁵ Uno de los componentes del agente naranja utilizado como defoliante durante la guerra de Vietnam.

⁵⁶ Prohibida en la UE en el 2004 debido a su persistente contaminación de las aguas subterráneas que ocasionaban daños sobre la salud.

como de los aplicadores incluso, se han denunciado dolencias a la acumulación de agroquímicos en la cadena alimentaria⁵⁷. También es importante mencionar que mediante el paquete tecnológico de productos genéticamente modificados, se ha reemplazado un tratamiento de malezas con agroquímicos de mayor toxicidad y peligrosidad.

V. Palabras finales y acciones superadoras

El deterioro de los recursos naturales puede asociarse a diversos factores. En este análisis en particular, el mercado no otorga señales adecuadas para el correcto accionar de los agentes económicos, quienes basan sus decisiones estrictamente en la lógica del mismo, buscando optimizar su beneficio. Asimismo, las medidas implementadas para corregir dichas externalidades, resultan aún en más fallas de mercado.

No se cuestiona el objetivo de las medidas implementadas sino la pobreza de su instrumentación, ya que surgen como respuesta a situaciones coyunturales y no se vinculan a una estrategia a largo plazo⁵⁸. Dicha instrumentación brinda inestabilidad a los mercados de trigo y maíz, lo que deriva en la elección de producciones más rentables y con una mayor seguridad, como la soja, con el consecuente impacto ambiental derivado de la falta de rotación y el consecuente monocultivo.

Es necesario un escenario más predecible, que permita incorporar dentro de la rotación de las explotaciones, al menos, las producciones tradicionales como girasol, trigo y maíz, además de lo ideal que sería también considerar las pasturas perennes.

La falta de valoración del impacto ambiental que la omisión de rotación de los cultivos y la ausencia de la internalización en la estructura de costos, dan señales productivas basadas únicamente en los precios de mercado. Si dichas externalidades fueran tenidas en cuenta dentro de la estructura de costos totales, la gestión de los recursos naturales podría diferir de la actual. Frente a la expansión de la producción agrícola nacional se hace

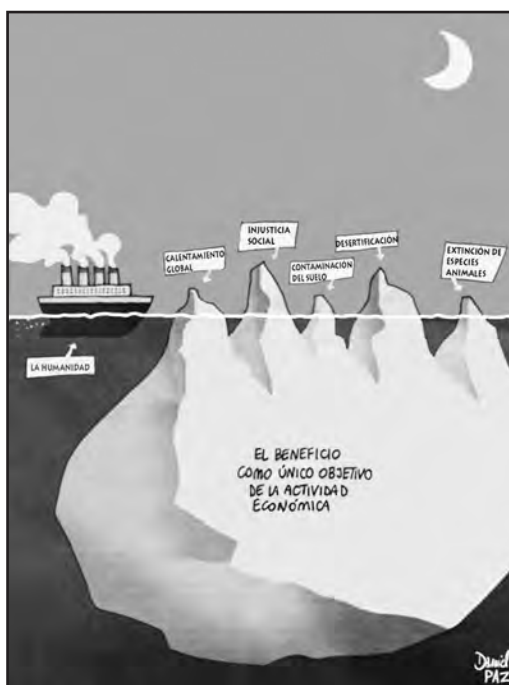
⁵⁷ <http://santafe.infonews.com/2013/08/04/santa-fe-90014-un-estudio-de-la-unr--vincula-fumigaciones-con-enfermedades-en-pueblos-santafesinos.php>

⁵⁸ Barsky, O. (2008). Op. Cit.

necesaria la implementación de una política de intervención que busque garantizar el abastecimiento interno, con una mejora en la tecnología, asegurando la provisión de servicios ecosistémicos⁵⁹.

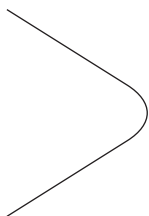
Para encarar una política agrícola a largo plazo se deben considerar los tres pilares del principio de sustentabilidad⁶⁰ (económico, social y ambiental), siendo tanto el social como el ambiental los de mayor rezago en la actualidad, estableciendo como prioridad el beneficio económico en el corto plazo, sin planificar las consecuencias en períodos que excedan la próxima campañas productiva. La conservación de los recursos naturales resulta primordial para la producción agropecuaria, cuyo insumo fundamental son los mismos. La sobreexplotación o el uso excesivo de los recursos naturales podría resultar en la dificultad para mantener la productividad a largo plazo, siendo la actual opción una política cortoplacista donde prima la obtención de réditos económicos por sobre la conservación del ambiente.

Resulta necesario el establecimiento de un marco que organice la producción, dentro de cual emerge la necesidad de debatir un ordenamiento ambiental del territorio, más allá de los ya vigentes (leyes de bosques y glaciares) que incorpore las áreas productivas, teniendo en cuenta, entre otros aspectos prioritarios, las necesidades regionales y el crecimiento urbano sobre ecosistemas agrícolas.



⁵⁹ Barsky, O. (2008). Op. Cit.

⁶⁰ Principio incorporado en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente 25675: "el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras."



Conflictividad minera: ¿la punta del iceberg?

Pía Marchegiani

Coordinadora del Área de Participación de FARN

Resumen Ejecutivo

El aumento de la conflictividad socio-ambiental es un fenómeno que caracteriza a la región latinoamericana y pone en evidencia los crecientes cuestionamientos de la ciudadanía a los modelos de desarrollo en el territorio. Si bien es un fenómeno complejo y con múltiples aristas, existen ciertas características comunes a los conflictos en torno a la actividad minera. Este artículo discute algunos aspectos vinculados al modelo de desarrollo y la institucionalidad democrática que deben ser profundizados para comprender qué otras discusiones están ligadas. Entre estos aspectos, se hace referencia a las distintas concepciones de desarrollo que los diversos actores persiguen y el rol del Estado y las instituciones en la mediación y gestión del conflicto.

I. El aumento de la conflictividad en relación a actividades mineras

El aumento de conflictividad socio-ambiental es un fenómeno que caracteriza a la región latinoamericana y pone en evidencia los crecientes cuestionamientos de la ciudadanía a los modelos de desarrollo en el territorio. A la vez, deja entrever aspectos vinculados a la forma y funcionamiento de la institucionalidad democrática en un momento en que las sociedades latinoamericanas están cambiando aceleradamente su estructura social, influenciadas por los procesos de globalización económica, las reformas estructurales y los procesos de democratización¹.

Entre las principales actividades económicas que provocan el descontento de la población, se encuentra la Minería, específicamente la metalífera, cuya modalidad adquirida en las últimas décadas provoca oposición y conflictividad en todo el continente a lo largo de cordillera de los Andes, desde México hasta la Patagonia.

Este artículo describe la situación de la actividad minera en la actualidad, para luego analizar algunas características comunes que presentan los conflictos en torno a la actividad, discutiendo los aspectos centrales que caracterizan la oposición de la ciudadanía a actividades extractivas, y finalizar planteando la discusión sobre el modelo de desarrollo y la institucionalidad democrática.

II. La actividad minera en la actualidad

Si bien la extracción y procesamiento de recursos naturales no renovables es un tema de muy larga data en América Latina, los cambios ocurridos a lo largo de las últimas décadas del siglo XX en las tecnologías, la política, los mercados y la organización del sector empresarial², reconfiguran el escenario en el que se emprenden estas actividades actualmente.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *"Ciudadanía y Desarrollo Humano, Cuadernos de gobernanza democrática I"*. PNUD. Siglo veintiuno editores.

² Reed, D. (2002). *"Resource Extraction Industries in Developing Countries"*. (pp. 199-226). Journal of Business Ethics, Vol. 39, N°3 (Sep. 2002).

América Latina posee uno de los mayores potenciales mineros del mundo. Trece países ocupan una posición dentro los quince mayores productores mundiales³.

La actividad minera es la que primordialmente proveyó la base para las tres revoluciones industriales que facilitaron la consolidación de las economías modernas de los países desarrollados⁴. Sin embargo, las transformaciones ocurridas en los últimos decenios del siglo pasado no necesariamente conducirán a los mismos resultados.

No puede pasarse por alto que el debate sobre la actividad minera, principalmente aquella que opera con la modalidad a “cielo abierto”, y que mayor oposición y conflicto genera, acontece en un momento histórico específico. Este se encuentra caracterizado por la globalización económica que trajo aparejada una nueva división internacional del trabajo, en la que la América Latina parece insertarse nuevamente a través de la provisión intensiva de bienes y servicios ambientales⁵.

En el marco de estos procesos de reestructuración del capitalismo, intensificado por la lógica de la competición económica, y caracterizado por complejas interacciones entre economía, tecnología, sociedad y política⁶, las empresas multinacionales se erigen generando un cambio en el balance de poder de la política mundial, que se aleja de gobiernos territoriales⁷.

En ese sentido, para distintos autores se está transitando un cambio de época, con transformaciones a nivel global, regional, nacional y local que evidencian la crisis del paradigma dominante, y señalan el surgimiento de uno nuevo que no se encuentra exento de interrogantes, desafíos y luchas⁸.

³ CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). “*Rentas de recursos naturales no-renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990 -2010 y participación estatal*”. Documento Ejecutivo División de Recursos Naturales e Infraestructura para seminario Gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Desafíos de política pública, manejo de rentas y desarrollo inclusivo. 24-25 de abril de 2012. Disponible en: http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43813/Documento_Acquatella_Seminario_24_ABR_2012.pdf

⁴ Reed, Darryl (2002), Op. Cit.

⁵ Machado Aráoz, H.; Svampa, M.; Viale, E.; Giraud, M.; Wagner L.; Antonelli, M.; Giarracca, N. y Teubal M. (2011). “*15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina; Guía para desmontar el imaginario prominero*”. Colectivo Voces en Alerta, Colección Cascotazos, Editorial El Colectivo, Buenos Aires, Argentina.

⁶ Castells, M. (2010). “*The Rise of the Fourth World: Informational Capitalism, Poverty, and Social Exclusion*”. En *End of Millennium*. Volumen III. Reino Unido.

⁷ Anderson S. y Cavanagh J. (2000). “*The Rise of Corporate Global Power*”. Institute for Policy Studies. Washington DC. Estados Unidos.
Barnett, R.J. y Cavanagh, J (1994). “*Global Dreams*”. Nueva York.

⁸ García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (2013). “*El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal*”. (pp. 64-81). Revista Estado y Políticas Públicas N° 1.

Al centrarnos en la actividad minera, se observa que la misma dejó de ser realizada a través de operaciones a pequeña escala (explotando grandes depósitos de fácil acceso), para convertirse en emprendimientos de grandes compañías transnacionales, con integración vertical de capital intensivo y competencia oligopólica⁹.

En la actualidad prepondera otro tipo de minería metalífera: la de gran escala llevada a cabo principalmente “a cielo abierto”. Ésta se encuentra principalmente caracterizada por la presencia de capital transnacional, que favorece una estrecha relación entre estas empresas y las elites locales¹⁰, reconfigurando las relaciones de poder y las asimetrías socio-económicas. En sus aspectos técnicos se diferencia de la minería tradicional (que se realiza a través de galerías subterráneas), en la rentabilidad en la extracción de minerales cuando éstos se encuentran diseminados y en menor concentración. Dicha técnica surge como solución al progresivo agotamiento de la concentración mineral a nivel mundial, y es así que a través de la utilización de grandes cantidades de explosivos, sustancias químicas y gran consumo energético se logra extraer el mineral. Esto genera altos impactos ambientales y la modificación sustancial del entorno ecológico y social¹¹.

A la vez, las operaciones tienden a ser desplazadas fuera de los países del Norte¹², alejando a la actividad y sus impactos ambientales de los lugares en los que se consumen los productos derivados.

III. Los conflictos mineros: algunas características comunes

Distintas redes y observatorios de conflictos dan cuenta del número, tipo y características de los conflictos activos en la región.

Cabe destacar que según la base de datos del “Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina” (OCMAL) a la fecha existen 197 conflictos

⁹ Reed, D. (2002), Op. Cit.

¹⁰ Haslam, P. (2007). “*The Firm Rules: Multinational Corporations, Policy Space and Neoliberalism*”. (pp. 1167-1183). Third World Quarterly. Volumen 28, N° 6.

¹¹ Machado Aráoz et al (2011), Op. Cit.

Documento FARN (2013). “*Minería: La necesidad de revisar el modelo extractivo*”. En Informe Ambiental FARN 2013, disponible en www.farn.org.ar/informe2013.pdf

¹² Machado Aráoz et al (2011), Op. Cit.

activos, que afectan a 296 comunidades. Argentina registra 26 conflictos activos, ubicándose en cuarta posición, por debajo de México (28), Chile (34) y Perú (34)¹³. Dichos datos llaman la atención, si se tiene en cuenta que Argentina es un país con menor tradición minera que Chile y Perú, naciones que participaron de la economía internacional desde fines del siglo XIX¹⁴ a través de la exportación de cobre (Chile) y de plata, oro y cobre (Perú).

Alguno de los conflictos argentinos se convirtieron en casos emblemáticos, recibiendo gran eco mediático, como el caso de Esquel, en el que la movilización y acción ciudadana lograron evitar la instalación del proyecto minero “El Desquite” promovido por la empresa “Meridian Gold”, poniendo en la agenda pública las implicancias para la población local de los emprendimientos mineros¹⁵. Un ejemplo más reciente es lo acontecido en Famatina, La Rioja. Allí la resistencia y manifestaciones pacíficas de la ciudadanía durante más de 18 meses, incluyendo varios episodios de persecución, culminó con la rescisión a mediados de 2013 del contrato con la empresa Osisko Mining Corporation para el proyecto minero en el referido pueblo riojano¹⁶.

Los conflictos socioambientales en torno a la minería resultan complejos, poseen múltiples aristas y dimensiones¹⁷. A las dimensiones sociales y ambientales, quizá más obvias en la caracterización de este tipo de conflictos, se suman dimensiones económicas, culturales y políticas,¹⁸ y se entrelazan aspectos del funcionamiento de las instituciones de nuestro sistema democrático.

Este trabajo no propone dar cuenta de los innumerables conflictos que se han propagado por el territorio nacional en la última década, ya que cada

¹³ Base de datos del observatorio de Conflictos mineros de América Latina – OCMAL-. Última visita 7/11/2013: http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/

¹⁴ Glade, W. (1991). “*América Latina y la economía internacional, 1870-1914*”. En Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina*, vol. 7. Crítica. Barcelona.

¹⁵ FARN (2010). “*Ciudadanía ambiental y minería: herramientas para la transformación democrática de conflictos socioambientales*”. FARN. Buenos Aires. Disponible en: <http://issuu.com/fundacion.farn/docs/name631904/1?e=4119245/5974803>

¹⁶ Para más información ver comunicados FARN:
19 de enero de 2012: <http://www.farn.org.ar/archives/12673>
12 de mayo de 2013: <http://www.farn.org.ar/archives/15032>
03 de julio de 2013: <http://www.farn.org.ar/archives/15243>.

¹⁷ Distintas redes como por ejemplo el Observatorio de Conflictos por los Recursos Naturales (Ocrn) realizan un monitoreo permanente y minucioso de cada conflicto individual. Para más información ver: <http://ocrn.info/>

¹⁸ Documento FARN (2013). “*Minería: La necesidad de revisar el modelo extractivo*”. Op. Cit.

conflicto vinculado a la actividad minera tiene sus propias características y dinámicas, que se relacionan con aspectos geográficos, económicos y político-institucionales. Sin embargo, se busca identificar ciertas características comunes, con el fin de aportar algunas reflexiones para profundizar el debate en torno a la actividad.

Al consumir inmensas cantidades de agua y energía, en la mayoría de los casos, la minería a cielo abierto compite con las actividades económicas preexistentes de comunidades locales. Asimismo, al encontrarse concentrada en manos de pocas y grandes empresas multinacionales que operan a nivel global, genera escaso valor en la cadena productiva¹⁹.

Estas circunstancias, contribuyen a que se produzca lo que algunos autores caracterizan como la vuelta al modelo exportador, la re-primarización de la economía²⁰ o una nueva dependencia²¹.

Otro aspecto de conflictividad se relaciona con los irreversibles impactos ambientales de la extracción a mayor escala; los pasivos ambientales permanecen y/o emergen en el territorio considerablemente después de haber finalizada la explotación minera²². Por ello, las poblaciones locales perciben un excesivo desequilibrio en la distribución de costos (impactos ambientales) y beneficios (escasas ganancias económicas, desarrollo local)²³.

Asimismo, para autores como Svampa, la minería a cielo abierto, además de ser cuestionada por las características intrínsecas de la tecnología y política de la minería “(...) *pone en jaque a la democracia*”²⁴. Por un lado, no cuenta con el consenso de las comunidades locales y se criminalizan las resistencias y oposiciones a estos modelos de desarrollo. Por el otro, la volatilidad del mercado de minerales, especialmente las divisas que atrae, y la presencia de poderosos actores transnacionales acentúa las conductas interesadas de las elites locales generando divisiones internas

¹⁹ Svampa, M. (2011). “*Los perversos versos de la minería*”. Voces de Alerta, disponible en: <http://www.maristellavsvampa.net/archivos/ensayo51.pdf>.

¹⁹ Machado Aráoz et al (2011), Op. Cit.

²¹ Svampa, M. (2011), Op. Cit.

²² Svampa, M. (2011), Op. Cit.

²³ Ramírez Cover, A. (2007-2008). “*Conflictos socioambientales y recursos hídricos en Guanacaste; una descripción desde el cambio en el estilo de desarrollo (1997-2006)*”. (pp. 359-385). Anuario de Estudios Centroamericanos. Volumen 33/34.
Hogenboom, B. y Fernández Jiberto, A. (2009). “*The New Left and Mineral Politics: What's New?*” (pp. 93-102). En Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies, N°. 87 (Octubre 2009).

²⁴ Svampa, M. (2011), Op. Cit.

en la sociedad²⁵. Para autores como Hogenboom y Fernández Jiberto son precisamente las altas rentas que genera el mercado de minerales las que explican la facilidad con que emergen conductas interesadas, corrupción y conflictos²⁶ que se establecen como prácticas clientelares.

El aumento de las protestas sociales y oposición a los proyectos mineros van de la mano con la toma de conciencia de la ciudadanía, sobre la sobrecarga de los ecosistemas que genera el modelo de desarrollo hegemónico²⁷. Dicha conciencia se acrecienta con la aparición de las tecnologías de comunicación modernas (internet, redes sociales) que facilitan el acceso e intercambio de información y la discusión de ideas y visiones, tendencia que no se advierte se modifique en el mediano plazo.

Son numerosos los trabajos que reflejan la criminalización que sufren los ciudadanos que se oponen a las actividades extractivas²⁸. Estos muestran cómo los líderes de comunidades, activistas y asambleístas que se manifiestan en contra de proyectos mineros que buscan emplazarse en sus territorios sufren injustificadamente represión, detención, procesos de judicialización, y otro tipo de consecuencias y abusos. Otra vez resulta emblemático el caso de Famatina, en el que la solidarización de su Intendente con la población le significó problemas presupuestarios, sufriendo recortes económicos por parte de la gobernación provincial. Así también, se acentuaron en exceso los controles a su gestión²⁹.

Además de aspectos relativos a la creciente oposición que adquirió una actividad extractiva como la minera, y de la persecución de los ciudadanos que se enfrentan a ella, un asunto central en la caracterización de la conflictividad es el ambiguo rol del Estado. Se pone en evidencia que la falta de capacidad (o interés) para gestionar este tipo de situaciones es, al mismo tiempo, constitutiva de la conflictividad.

Es así que se cuestiona la legitimidad del Estado como árbitro neutral para dirimir conflictos socio-ambientales, garantizando el bien público frente a

²⁵ Svampa, M. (2011), Op. Cit.

²⁶ Hogenboom, B. y Fernández Jiberto, A. (2009), Op. Cit.,(pp. 93-102).

²⁷ FARN (2010). "*Ciudadanía ambiental y minería: herramientas para la transformación democrática de conflictos socioambientales*", Op. Cit.

²⁸ Para más información ver mapa de criminalización de conflictos mineros del Observatorio de Conflictos mineros de América Latina en el siguiente link (última vez el 26/12/2013): <http://criminalizacion.conflictosmineros.net/>

²⁹ Bordagaray, I. (2013). "*Famatina: dignidad y autodeterminación*". En Informe Ambiental FARN 2013. Buenos Aires.

intereses privados de sectores económicos³⁰. En sendas ocasiones, los gobiernos locales o nacionales parecen haber tomado partido de antemano a favor de los intereses empresarios, sin siquiera acercarse a conocer los motivos de la oposición a proyectos mineros a gran escala.

A su vez, la ciudadanía se enfrenta a estrechas relaciones entre el sector gubernamental y empresarial. Muchas veces el atractivo de las divisas del volátil mercado de minerales, sumado a la escasa diversificación productiva de muchas provincias cordilleranas, explica en alguna medida la laxitud con que opera el otorgamiento de permisos y licencias para proyectos mineros. También se refleja en la debilidad de los controles sobre las actividades mineras, especialmente desde los organismos ambientales³¹. Ello sin entrar en la discusión respecto del marco normativo minero, surgido en los años noventa en pleno auge del paradigma neoliberal y que otorgó innumerables beneficios a los sectores de capital extranjero.

Cuando surgen conflictos mineros, por lo general, se enfrentan coaliciones sociales cuyas diferencias y asimetrías son evidentes³². Estas diferencias también pueden verse en la utilización de medios de comunicación y estrategias de formación discursiva que articulan distintos elementos y narrativas para lograr mayores adeptos a su postura. Se trata de una relación de fuerzas desigual, en la que la cercanía del gobierno con los intereses privados genera una situación de indefensión en la ciudadanía, muchas veces atacada desde los planos discursivos por su oposición a proyectos mineros. Por esos motivos, para muchos autores la conflictividad minera evidencia no solo la crisis de la concepción de desarrollo, sino también la de la democracia dominante³³.

IV. Discusiones sobre desarrollo y democracia

Las mencionadas características que presentan los conflictos en torno a la actividad minera llaman a reflexionar sobre el modelo de desarrollo y la forma de democracia actual.

³⁰ Di Paola, M. E. y Duverges, D. (2013). *"Famatina: Minería, Participación y Ley de Glaciares"*. En Informe Ambiental FARN 2013. Buenos Aires.

³¹ Documento FARN (2013). *"Minería: La necesidad de revisar el modelo extractivo"*. Op. Cit.

³² Documento FARN (2013). *"Minería: La necesidad de revisar el modelo extractivo"*. Op. Cit.

³³ Palacios Pérez, M.; Pinto, V. y Hoetmer, R. (2008). *"Minería transnacional, comunidades y las luchas por el territorio en el Perú: el caso de Conacami"*. (pp. 24-34). Guaraguo, Año 12, Nº. 29.

¿Qué modelo de desarrollo queremos?

Cuando se aborda la cuestión de la conflictividad minera desde la relación entre minería y desarrollo, surgen al menos dos aspectos primordiales que se encuentran relacionados y deben ser tenidos en cuenta.

El primero se vincula con la definición misma de desarrollo, atento a que existen distintas concepciones de dicho término, algunas más convencionales y otras más actuales que incorporan distintas variables, entre ellas la ambiental. El segundo tema se sujeta a la posibilidad de definir un modelo de desarrollo de modo independiente, en un mundo cada vez más interdependiente y una economía mundial globalizada.

Al analizar la concepción de desarrollo predominante, notamos que continúan predominando las concepciones tradicionales, aunque la crítica al desarrollo convencional lleva cuatro décadas de reflexiones sobre sus límites sociales y ambientales³⁴. Prima la medición del desarrollo a través del Producto Bruto Interno (PBI), que valora el bienestar material a través de la producción de bienes y servicios y deja fuera otras dimensiones importantes, como las externalidades sociales y ambientales de las actividades económicas, o el trabajo no remunerado, voluntario o doméstico. Se celebra el crecimiento económico como si fuera un éxito por sí solo, pasándose por alto que el mismo constituye un medio para el bienestar humano y no un fin en sí mismo. Algunos autores nos advierten que el imperativo del crecimiento económico fue una cosmovisión en la época de la revolución industrial, cuando los principales límites al bienestar humano eran la falta de infraestructura y acceso a bienes de consumo. En ese mundo, el crecimiento económico era necesario y deseable³⁵, pero en la actualidad la situación es distinta. El crecimiento lineal al infinito en un mundo finito genera (por lo menos), contradicciones en términos lógicos con severas implicancias prácticas.

De ese modo, y si bien no se desconoce que el sector minero significa la creación de puestos de trabajo (empleo directo o indirecto), las concepciones más actuales del desarrollo ponen en discusión los números celebrados por este sector como aportes al desarrollo. En efecto, cuando

³⁴ Gudynas, E. (2011). "Alcances y contenidos de las transiciones al Post-Extractivismo" en Ecuador Debate 82 (p 61-80). Abril del 2011. Quito, Ecuador.

³⁵ Beddoe R.; Costanza R.; Farley, J.; Garaza, E.; Kent, J.; Kubiszewski, I. y Woodward, J. (2008). "Overcoming systemic roadblocks to sustainability: The evolutionary redesign of world-views, institutions, and technologies". (pp. 2483-2489). PNAS.

se incorporan variables ambientales, estos supuestos beneficios del sector minero pueden quedar minimizados frente a un pasivo ambiental irreversible o el agotamiento de recursos naturales no renovables.

En otras palabras, el excesivo énfasis puesto en aspectos de crecimiento económico no incorpora suficientemente otras variables con valor complementario, como el coeficiente GINI (Medición de Desigualdad) o la huella ecológica³⁶, haciendo que se pasen por alto aspectos adicionales de importancia relativos al bienestar humano. Éstos resultan especialmente importantes para Latinoamérica, región rica en recursos naturales con elevados índices de pobreza y exclusión, y cuya desigualdad persiste a pesar de períodos estables de crecimiento económico.

En suma, las discusiones en torno a la conflictividad minera preocupa a la ciudadanía por los impactos ambientales y pasivos que permanecen a posteriori del proyecto, externalidades que hoy no poseen un precio de mercado. La gente que habita en dichos lugares valora sus recursos naturales como sustento de la vida, de sus actividades económicas y la posibilidad de que el ambiente sea preservado para generaciones futuras. Estas preocupaciones no resultan suficientemente consideradas por el sector gubernamental, más preocupado por las divisas que atraen las exportaciones de materias primas que ayudan a la estabilidad macro-económica. Las divisas que genera el sector, sumado a la relativa estabilidad en los precios de las "*commodities*", hacen que esta actividad resulte de gran atractivo para el Estado Nacional y las provincias. Para estas últimas especialmente, el flujo de inversiones permite inyectar dinero en sus economías locales, muchas veces poco diversificadas. Para algunas jurisdicciones es especialmente significativo este aporte de capital ya que, directa o indirectamente traen mejoras de infraestructura, y mayor demanda de los sectores de servicios cercanos a las actividades mineras.

A la vez, ligados a la discusión del modelo de desarrollo específico se encuentran los cambios actuales que, para autores como García Delgado y Ruiz del Ferrier, brindan una oportunidad histórica a los países emergentes³⁷. El paso de una globalización unipolar a una multipolar, así como el paso a una integración más autónoma en el plano regional y a un modelo de acumulación con inclusión social en el plano nacional, son transforma-

³⁶ La huella ecológica mide la demanda humana de recursos naturales producir todos los recursos que consume y para absorber los desechos que generan utilizando tecnología. Más información disponible en: <http://www.footprintnetwork.org/es>.

³⁷ García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (2013), Op. Cit.

ciones que brindan un marco de referencia de relevancia para la discusión de las industrias extractivas en la región.

Las provincias argentinas, antes relegadas en términos de inserción económica internacional, son las que ahora entran en contacto con el capital transnacional. Sin perjuicio de las oportunidades que presenta este nuevo juego de relaciones para actores que antes no participaban de estos intercambios, se mantiene abierto el interrogante sobre qué podría ofrecer este sector para una inserción distinta a la economía globalizada. Más teniendo en cuenta que la provisión de recursos naturales, constituye una de las principales formas de inserción de los países de la región en la economía mundial desde sus procesos de independencia. Así, se podrán discutir las posibilidades de salir de este rumbo, y en todo caso en qué medida y con qué tipo de recursos naturales.

Por otra parte, parece minimizarse en la discusión que la minería a cielo abierto genera escaso valor agregado a la cadena productiva global. Aún menos reluciente resulta el panorama si se considera el marco legal que rige actualmente la actividad minera, el cual reafirma premisas neoliberales que los nuevos gobiernos de la región, entre ellos el argentino, desde hace una década dicen buscar revertir.

Por último, cabe señalar que resulta muy difícil debatir alternativas de desarrollo cuando se tiene en cuenta el discurso auto-legitimante del sector que apuesta al camino extractivista o cuando se carece de un espacio público adecuado (imparcial, integrador) para considerar distintas opciones. Aun así, existen numerosas investigaciones y académicos involucrados en la proposición de alternativas que no implican abandonar las actividades extractivas de recursos naturales, sino buscar formas de enfrentar al extractivismo en su versión más depredadora³⁸.

Institucionalidad democrática y modelo de gestión

En otra línea de ideas, la cuestión de la conflictividad ambiental en torno a la minería pone en evidencia que las prácticas institucionales adolecen de defectos que podrían reconducir o disminuir la conflictividad misma.

³⁸ Ver la clasificación que realiza Eduardo Gudynas en extractivismo depredador, extractivismo sensato y extracción indispensable en: Gudynas, E. (2011), Op. Cit.

Los instrumentos que brinda el derecho ambiental proponen un cambio en la forma en que se llevan a cabo los procesos de toma de decisión, integrando instancias de participación ciudadana. Sin embargo, en la práctica no son acatadas o son implementadas deficientemente. Estas instancias podrían obrar como espacios de deliberación para que los distintos intereses y expectativas sean tenidos en cuenta.

En primer lugar, el derecho al ambiente sano, incorporado al ordenamiento jurídico argentino en la Reforma Constitucional de 1994, así como el reconocimiento de la preexistencia étnica de los pueblos originarios (incluido en la misma reforma), han integrado innovadoras formas de gestionar los recursos naturales. Así, se planteó que los gobernantes deben instaurar distintos tipos de procedimientos para consultar y hacer participar a los ciudadanos en las decisiones vinculadas a las actividades económicas en un determinado territorio. Entre ellos, cabe destacar la consulta previa a pueblos originarios, respecto de cualquier decisión que los involucre, derecho incluido al sistema legal argentino mediante el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³⁹ y los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁰.

Respecto de los instrumentos para la gestión ambiental, la Ley General del Ambiente (que trae los presupuestos mínimos de protección ambiental y es de aplicación obligatoria en todo el país), incorpora distintas herramientas como el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), que explícitamente incluyen una instancia de participación ciudadana.

Si bien la legislación ambiental es de aplicación a todas las actividades que pueden generar impactos sobre el ambiente, el sector minero ha intentado (en diversas ocasiones y a través de distintas estrategias) que no

³⁹ La adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el 2007 contó con el voto favorable de la República Argentina, poseyendo carácter de *Sofá Law*.

⁴⁰ Para conocer en detalle los aspectos de los derechos de consulta y consentimiento, ver: Elguezabal S. y Serrano R. (2012). *"El Consentimiento Libre Previo e Informado de las comunidades originarias y la explotación del Litio en la Puna"*. En Informe Ambiental FARN 2012. FARN. Buenos Aires.
Marchegiani, P. (2013). *"Litio, el oro blanco del siglo XXI: ¿Qué fin justifica qué medios?"*. En Informe Ambiental FARN 2013. FARN. Buenos Aires.
FARN (2012). *"Los Derechos de las Comunidades Indígenas en la Planificación Territorial. Documento De trabajo para encuentro con 33 comunidades de Salinas Grandes"*, Disponible en: <http://issuu.com/fundacion.farn/docs/comunidades/1?e=4119245/5806878>.

le fueran aplicados los principios del derecho ambiental⁴¹. Corresponde destacar que en ocasiones en las cuales se le requirió a la ciudadanía su opinión mediante plebiscito, el proyecto en cuestión fue ampliamente rechazado⁴².

En ese sentido, cabe hacer una nueva distinción entre el tipo de participación que debería darse a la ciudadanía. Es importante que posea sustancia participativa y no se agote en una mera formalidad, en la que las personas sean escuchadas pero sin considerar sus opiniones. Resulta necesario que el Estado logre garantizar el espacio público de deliberación, para que los distintos sectores puedan poner sobre la mesa sus intereses, contribuir a la definición del modelo de desarrollo, y en última instancia mejorar la vida en sociedad.

No quedan dudas que las decisiones a las que se arribe de un modo participativo y consensuado tendrán mayor legitimidad, redundando en un beneficio más amplio para toda la comunidad.

V. Comentarios finales

La conflictividad minera en Argentina es un fenómeno complejo con múltiples aristas, que emerge con las transformaciones en la política, tecnología y economía de la actividad, junto con un aumento en la conciencia ciudadana sobre sus impactos ambientales.

Las comunidades locales son las que menores beneficios perciben de la actividad y las más afectadas por sus impactos. Mientras que los ciudadanos están preocupados por su modo de vida, los recursos naturales y las generaciones futuras, el sector gubernamental ve en la actividad la posibilidad de atraer divisas y capital extranjero para atender otras preocupaciones, vinculadas a visiones del desarrollo más convencionales.

⁴¹ La cuestión legal sobre la actividad extractiva puede verse detalladamente en el citado documento: Documento FARN (2013). *“Minería: La necesidad de revisar el modelo extractivo”*, Op. Cit.

⁴² Un ejemplo reciente de ello, fue el masivo rechazo a la megaminería en Loncopué (Neuquén) en el que con una concurrencia del 70% del padrón, el 82,2% de la población rechazó la megaminería: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-195465-2012-06-02.html>.

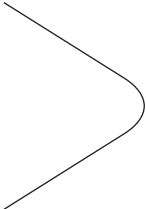
Resulta evidente que ante un cambio de época con distintas transformaciones a nivel nacional, regional y global, las decisiones estratégicas que se tomen en relación al desarrollo de la actividad minera no son sencillas. Sin embargo, la falta de utilización de espacios públicos y procedimientos ya existentes en el ordenamiento jurídico argentino (o la aparición de nuevos) explican la facilidad con que aparece y permanece el conflicto.

Los reclamos ciudadanos no encuentran eco en sus representantes electos.

La baja capacidad de los sectores gubernamentales en recibir los reclamos y denuncias, ponen en juego la propia esencia de la institucionalidad democrática y su capacidad de hacer frente a los desafíos contemporáneos. Dichos desafíos serán mayores en el futuro y de creciente complejidad, con implicancias para la legitimidad social.

Es el momento histórico propicio para profundizar el debate sobre el desarrollo y la forma en que países como Argentina podrán insertarse en una economía globalizada. Es difícil pensar en que la conflictividad desaparezca cuando se sigue optando por no escuchar la opinión de la ciudadanía y de los movimientos de base que emergen en oposición a la actividad minera.

Estas contradicciones en el funcionamiento de las instituciones, y la conducta de los actores políticos, evidencian la existencia de aspectos de ruptura y de continuidad de la etapa post-neoliberal con el neoliberalismo.



La Ley de Basura Cero en la Ciudad de Buenos Aires y los aportes efectuados por las organizaciones de la Comisión de Asesoramiento Técnico

Dolores M. Duverges

Directora del Área de Política Ambiental de FARN

Resumen Ejecutivo

La gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es uno de los temas que marcó la agenda del gobierno porteño en el año 2013, como consecuencia del retraso en la implementación de la Ley 1854¹ “Basura Cero” y del colapso del modelo de enterramiento practicado en las últimas décadas en rellenos sanitarios ubicados fuera de su jurisdicción.

En función de esta situación, y sin perjuicio que la Ley 1854 (en concordancia con la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental N° 25916²) dispone pautas claras para el manejo de los RSU al establecer metas precisas de reducción de los residuos que llegan a la instancia de disposición final, se trazan a su vez otras metas que tienden a dicho objetivo, pautadas entre el gobierno local y el de la provincia

¹ Boletín Oficial: 12/01/2006.

² Boletín Oficial: 07/09/2004.

de Buenos Aires³, que deben ser observadas en lo inmediato para hacer frente a la situación de crisis.

Por su parte, en el año 2012, y a pedido de organizaciones no gubernamentales, se convocó nuevamente a la realización de las reuniones bimestrales de la Comisión de Asesoramiento Técnico Basura Cero, institución constituida por representantes de los diversos sectores que hacen a la puesta en marcha de la ley⁴. Es así, que desde el sector de las organizaciones no gubernamentales⁵ se elaboró el documento titulado **"Análisis y Recomendaciones para el Cumplimiento de la Ley 1854. Comisión Técnica de Asesoramiento Sub Comisión ONG –Agosto 2012-Septiembre 2013–"**, cuyas líneas generales se exponen a lo largo de este documento.

³ Para más información leer Duverges, D. (2013). *"La crisis en el manejo de los residuos sólidos urbanos en el área metropolitana: Reclamo social, realidad contundente y necesidad en el compromiso de las autoridades para la implementación de una gestión integral"*. Informe Ambiental Anual 2013. FARN. Buenos Aires. Disponible en www.farn.org.ar/informe2013.pdf.

⁴ La Comisión funciona en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, autoridad de aplicación de la Ley 1854. Se encuentra integrada por representantes de los sectores de las cooperativas de recuperadores urbanos, la industria del reciclado, la academia, las ONG y el sindicato de trabajadores del reciclado.

⁵ Son representantes titulares y suplentes del grupo de ONG la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Greenpeace, Fundación Avina, Fundación Ciudad, Fundación Vida y Esperanza y Fundación Garrahan. Fundación Cambio Democrático cumple el rol de facilitador.

I. Introducción

La gestión integral de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) implica la puesta en marcha de un conjunto de acciones coherentes e interrelacionadas, que tienen como objetivo la recuperación de materiales que pueden reutilizarse en beneficio de la población y del ambiente en general.

La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de los Residuos Domiciliarios N° 25916 se ocupa de este tema, estableciendo las líneas centrales del sistema que comprende las siguientes actividades: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final de los RSU. Además de definir cada una de las actividades comprendidas y los diferentes aspectos que involucran, establece que el objetivo de la norma es lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población, promover la valorización de dichos residuos a través de la implementación de métodos y procesos adecuados, minimizar los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente y lograr su minimización con destino a disposición final.

Por su parte, la ley establece que son las autoridades locales las responsables de la gestión integral de los residuos domiciliarios producidos en su jurisdicción, debiendo establecer las normas complementarias necesarias para su cumplimiento efectivo.

Además, la Ley 25916 dispone que dichas autoridades podrán suscribir convenios bilaterales o multilaterales, que posibiliten la implementación de estrategias regionales para alguna o la totalidad de las etapas de la gestión integral de los residuos domiciliarios, y que deben promover la valorización de residuos mediante la implementación de programas de cumplimiento e implementación gradual.

Es así que en el año 2005, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) sancionó la Ley 1854 de Gestión Integral de RSU, denominada Ley “Basura Cero”, que sigue en líneas generales los postulados establecidos por la norma nacional comentada, especificando ciertos aspectos que hacen a la situación propia de su jurisdicción.

“Basura Cero” significa, en el marco de la ley, la reducción progresiva de la disposición final, con plazos y metas concretas, adoptándose para tal

fin una serie de medidas que se vinculan con la gestión integral, desde la generación de los residuos y hasta su disposición final.

En cuanto a las metas de reducción, la norma toma como base la cantidad de 1.497.656 toneladas de residuos enviadas a relleno sanitario durante el año 2004, y establece que para el año 2010 se debe reducir un 30% de dicha cantidad, para el 2012 un 50%, y para el 2017 un 75%. Una vez que se haya dado cumplimiento a esta última meta, la ley permite evaluar la incorporación como métodos de disposición final, entre otras tecnologías, la combustión, que hasta esa instancia se prohíbe expresamente, siempre y cuando se garantice la protección de la salud de las personas y el ambiente.

No obstante la claridad de la norma, lo cierto es que las dos primeras metas no fueron cumplidas y durante los primeros seis años de vigencia de la ley fue prácticamente nula la voluntad política del gobierno porteño por aplicarla. Sin embargo, la situación de emergencia que atravesó la disposición final de RSU en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), determinada por el colapso de los rellenos sanitarios existentes, determinó la posibilidad de poner en vigencia la norma y el establecimiento de nuevas metas acorde a la situación planteada.

En tal sentido, ocurrieron dos hechos de significativa importancia para la implementación de la ley:

- a) La reapertura de la Comisión de Asesoramiento Técnico⁶, creada por la propia norma de la CABA, cuyo objetivo es el monitoreo del cumplimiento de norma, lo que denotó la decisión política de impulsar sus mandatos; y,
- b) El convenio celebrado entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) y el Gobierno de la provincia de Buenos Aires (GPBA) el 12 de diciembre de 2012, mediante el cual se establecieron nuevas metas con relación a la cantidad de residuos enviados por la ciudad a jurisdicción provincial, para disposición final.

Referente a este convenio, vale recordar que se acordaría, tomando como base las 6000 toneladas de RSU que hasta ese momento disponía la CABA

⁶ Más información: <http://www.farn.org.ar/archives/13712>

en Norte III⁷, que a partir del 1º de enero de 2013 el envío no podría superar las 5400 toneladas por día. Por su parte, el Gobierno porteño se comprometió a no superar 4280 toneladas a partir del 1º de marzo de 2013, 4550 toneladas por día al 1º de junio de 2013, 3740 toneladas por día al 1º de noviembre de 2013 y a partir del 1º de junio de 2014 el envío de RSU al relleno sanitario no podría superar las 1350 toneladas por día. Dicho acuerdo sería auditado en forma quincenal por una Comisión de Seguimiento conformada por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y la Agencia de Protección Ambiental de la CABA (APra).

Cabe destacar que, a lo largo del 2013, la Ciudad pudo cumplimentar los objetivos del acuerdo fijado hasta la meta propuesta para el mes de noviembre, principalmente debido al tratamiento que se dio a los residuos áridos, que permitió recuperar una cantidad importante de material⁸. No obstante, se tomó como válido el envío de la cantidad de residuos de la Ciudad para noviembre de 2013, como consecuencia de que en meses anteriores el gobierno porteño enviara aún menos RSU que los fijados en las metas previas, lo que le valdría como “crédito” para el período cuestionado.

II. El Informe del grupo de ONG de la Comisión de Asesoramiento Técnico de la Ley “Basura Cero”⁹

El informe del sector ONG¹⁰ de la Comisión Basura Cero menciona los diversos hitos que sucedieron durante su año de reapertura, entre los cuales se encontraron:

- a) el compromiso ya comentado entre la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires;
- b) el llamado a licitación del servicio público de higiene urbana (frac-

⁷ Se refiere a Complejo Ambiental Norte III del CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) ubicado sobre el Camino del Buen Ayre.

⁸ Rocha, Laura - Diario La Nación del 23/01/2014. “Obligarán a separar los residuos en los hogares”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1657696-obligaran-a-separar-los-residuos-en-los-hogares>

⁹ El documento completo se encuentra a disposición en: <http://www.farn.org.ar/archives/15723>

¹⁰ Organizaciones no gubernamentales.

ción húmedos) de la Ciudad y las recomendaciones que surgieron de la audiencia pública convocada en forma previa; y,

- c) la firma de contratos entre el GCBA y las cooperativas de recuperadores urbanos, para la prestación del servicio de recolección de RSU secos.

En el informe la Comisión destaca a la reactivación de la Comisión Basura Cero como un logro, ya que resulta un espacio valioso para acompañar la implementación de la Ley 1854. En tal sentido, señala que si bien hubo momentos en los que la lógica de su funcionamiento se redujo a la escucha de las decisiones tomadas por el Estado y el reclamo, en otros pudo darse un diálogo más concreto y productivo, acorde al objetivo de su creación.

El informe relata los diversos avances y deudas pendientes en lo que hace a la implementación de la ley, finalizando con propuestas tendientes al logro de dicho objetivo. Es así que los ejes fundamentales sobre los que hace referencia y que guardan relación con las diversas etapas que deben ser realizadas a la hora de aplicar la ley son: **reciclado y recuperación, contenerización, tratamiento, disposición final y comunicación**. Asimismo, se realizan algunas consideraciones acerca de la situación de los grandes generadores de RSU y las obligaciones que les cabe conforme a la ley, el acceso a la información presupuestaria, que debe ser de fácil acceso público y por área programática, y el funcionamiento de la Comisión.

1. Reciclado y recuperación

Respecto del primer eje mencionado, esto es, reciclado y recuperación, las ONG valoran la firma de contratos con las cooperativas, que participaron del concurso público para la recolección de RSU secos en toda la CABA, y la inauguración de los Centros Verdes de Barracas y Núñez. Sin embargo, se alerta sobre la falta de implementación de los contratos y de la capacidad para recuperar RSU por parte de los Centros Verdes, materias que requieren de un fuerte componente gubernamental. Asimismo, señalan con preocupación, que existe una abismal diferencia entre la inversión realiza para sostener el servicio residuos húmedos, por sobre el magro presupuesto asignado a las políticas sustentables de recolección de secos, resultando que el análisis correspondiente debería estar en el centro de debate de la autoridad de aplicación de la ley.

Por su parte, resaltan que no se ha implementado aún un sistema de indicadores que permitan medir la cantidad de RSU reciclables que se recuperan y los que potencialmente se pueden recuperar, la necesidad de que todas las zonas de la Ciudad cuenten con Centros Verdes y que éstos tengan mejores condiciones de higiene y seguridad y mayor capacidad de recuperación de materiales, así como la necesidad de una inclusión social de nuevos recuperadores al sistema.

Con relación al estado en la recolección diferenciada de residuos orgánicos, se indica que se está en un estado incipiente, por lo que se expresa la necesidad de que se aumenten, de manera progresiva, las rutas de recolección de la fracción diferenciada de orgánicos (mercados, locales gastronómicos, fabricas alimenticias), dado que la separación inicial selectiva de esta fracción y su recolección en forma particularizada, garantizarán su reinserción al circuito productivo.

En función de lo expuesto el grupo de ONG propone:

- a) que la política pública de reciclado de la Ciudad se enfoque en garantizar las rutas de recolección de residuos secos;
- b) la puesta en valor del rol del recuperador urbano como servidor público;
- c) medir con precisión la cantidad de RSU reciclables que se recuperan y los que potencialmente se pueden recuperar;
- d) establecer metas de aumento de la recuperación;
- e) transformar los Centros Verdes, de forma tal que tengan capacidad para la separación y recuperación de todo el material que se produce en la Ciudad, con puntos esenciales para alcanzar los objetivos de la ley. Asimismo, se puntualiza la necesidad de garantizar y aumentar las rutas y el padrón de establecimientos para la recolección de residuos orgánicos.

2. Contenerización

Siguiendo con el segundo de los ejes temáticos, hay que señalar que el tema de la contenerización para la disposición inicial diferenciada en la Ciudad, es una de las actividades a implementar que más fuertes críticas ha recibido por parte del sector de ONG. Esto es de suma gravedad, dado que la falta de realización de esta instancia, que fue postergada durante

años por el gobierno local, representa un grave obstáculo para cualquier iniciativa ciudadana en el cumplimiento de las primeras etapas que marcan la ley, como así también, para cualquier esfuerzo de concientización que se quiera efectuar. Por ello, las ONG alertan en su documento sobre los pocos avances que ha tenido el plan inicial presentado por el GCBA al momento de iniciarse la reapertura de la Comisión, respecto tanto de los contenedores de residuos húmedos como de los secos. Se destaca, a su vez, la necesidad de que se cubra la contenerización diferenciada en toda la ciudad, ya que la misma se encuentra directamente relacionada con la separación en origen. Mientras no se brinde el servicio diferenciado, las campañas de comunicación masivas (que refuercen la comunicación directa) no podrán realizarse. Asimismo, se expresa que después de tantos años de dislates y proyectos pilotos de contenerización, deben elegirse los modelos adecuados de contenedores y garantizar que dicha modalidad, al igual que la nomenclatura y colores, tenga permanencia en el tiempo. El constante cambio de contenedores, colores e identificaciones (basura, húmedos, no reciclables, etc.) lleva a confundir y desanimar al vecino en el proceso necesario de cambio de sus hábitos.

Por lo expuesto, se propone que en el 2014 se garantice la recolección diferenciada en el ámbito de toda la Ciudad y se sostenga la modalidad elegida, se intensifique el control en calle y la coordinación del trabajo con las cooperativas y comunas, para acordar acciones que reduzcan la posibilidad de vandalismo, y se controle de forma adecuada dicho proceso para corregir las fallas del sistema a medida que se vaya implementando.

3. Tratamiento de los RSU

El tercer tema del documento es el relacionado con el tratamiento de RSU generados, tema que en el período referenciado requirió de otro documento de las ONG, en vistas de un llamado a licitación de plantas de tratamiento de húmedos, en donde se destacó en forma conjunta la prohibición de elegir cualquier técnica de combustión en consonancia con el mandato legal¹¹. Cabe destacar, que el tratamiento involucra tanto medidas para recuperar residuos secos como orgánicos, y en este sentido, el grupo de ONG se expresa haciendo referencia a cada una de dichas variantes. En tal sentido, se destaca el valor de la puesta en marcha de la

¹¹ Más información: <http://www.farn.org.ar/archives/14390>.

planta de tratamiento MBT¹² y la planta de áridos inaugurada en 2013, que permiten recuperar una gran cantidad de residuos cuyo destino era la disposición final. Sin perjuicio de ello, las fallas en la planta MBT denotan la importancia de integrar las etapas de separación en origen, disposición en los contenedores y recolección diferenciada en forma previa y obligatoria, en vinculación con las instancias aquí estudiadas. De allí que la propuesta sea el estudio y adopción de tecnologías de tratamiento acordes al escenario regional actual para el cumplimiento del mandato legal.

Asimismo, se sostiene la vital importancia de la promoción en la inversión económica en las etapas previas al tratamiento, como son la separación inicial selectiva y recolección diferenciada, dado que es en esta instancia de la gestión de los RSU donde se puede maximizar el material recuperable y disminuir lo que se envía a entierro. Luego de un proceso de mixtura de la basura, es muy poco lo que se puede recuperar, más allá de las buenas tecnologías de tratamiento que se pretendan aplicar. Finalmente, las ONG resaltan la prohibición legal que establece la Ley 1854 con relación a la posibilidad de evaluar a la incineración como método de tratamiento de RSU hasta tanto no se alcance el 75% de la meta establecida, momento en el cual recién se podrá evaluar la necesidad de incorporar otras tecnologías, incluida la combustión, siempre y cuanto se garantice la protección de la salud de las personas y el ambiente.

En materia de tratamiento de los residuos orgánicos, es prácticamente nulo lo que se ha avanzado hasta ahora, destacando la importancia que constituye dicha fracción en el porcentaje general de residuos –un 43% del total- y los beneficios que su buen aprovechamiento puede significar. En función de lo expuesto, se propone instrumentar mecanismos para generalizar el compostaje domiciliario y un sistema de recolección y tratamiento específico para grandes generadores de residuos orgánicos, que debería incluir su reutilización como fuente de energía (biogás).

4. Disposición final

En cuanto al eje de disposición final, temática que de por sí requiere de un esfuerzo a nivel metropolitano por las especiales características que plantea la situación de la CABA y que fue el verdadero impulso en la decisión de implementar la ley, las ONG destacan el cambio de tendencia en el aumento creciente de los residuos enviados a disposición final a

¹² Planta de Tratamiento Mecánico-Biológico.

provincia de Buenos Aires, un dato más que positivo dentro de los históricos récords de entierro de basura. Es así, que expresa que en los últimos meses se logró disminuir casi un 35% los residuos enterrados, que tuvo que ver con la puesta en marcha de la planta de áridos de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, si se comparan las actuales 3943 toneladas enterradas diariamente¹³, todavía se está muy lejos de las 2052 toneladas diarias que establecía la ley para el año 2012. Asimismo, las ONG señalan que no se pudo alcanzar el objetivo planteado por el gobierno de la CABA para noviembre de 2013 de enviar a entierro menos de 3350 toneladas de RSU, teniendo esto directa relación con la incertidumbre generada en relación a la falta de capacidad de los lugares de disposición final existentes y las medidas que en consonancia deban realizarse y que requieren de un diálogo que excede la jurisdicción local.

5. Comunicación

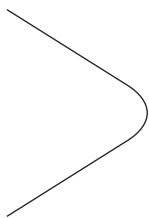
Finalmente, en materia de comunicación, temática que atraviesa todas las instancias en la implementación de una gestión integral, las ONG expresan que la ley Basura Cero deposita en la ciudadanía un rol fundamental, dado que la separación en origen es una de las condiciones fundamentales para asegurar el éxito de su implementación. Por este motivo, y teniendo en cuenta la poca conciencia ambiental que aún existe en nuestra sociedad en general, el desarrollo de una campaña de concientización masiva y con mensajes claros, que apelen a la acción del ciudadano, resulta fundamental para lograr el cambio cultural que se requiere. En función de lo expuesto, se resalta la necesidad de que la campaña de comunicación que lleve adelante el gobierno articule con los tiempos de la implementación de la contenerización y la recolección diferenciada, ante el peligro de no poder canalizar el impulso de manera inmediata por parte del ciudadano. Asimismo, resulta fundamental que las piezas comunicacionales capaciten al vecino, brindando información precisa sobre qué materiales separar, cómo hacerlo, en qué horarios se hará la recolección, quién la hace, entre otras medidas. Por último, la campaña debería ser una excelente herramienta para visibilizar el rol del recuperador urbano, poniendo en valor su tarea, de modo que pueda ser percibido ya no como un trabajador informal sino como parte fundamental de un sistema público de gestión de residuos más sostenible, que priorice el recupero y el reciclaje.

¹³ Enero 2014.

III. Conclusión

El período comentado y el documento elaborado por las ONG de la Comisión de Asesoramiento Técnico de la Ley Basura Cero, reflejan la complejidad planteada al momento de encarar una gestión integral de RSU. Se requiere de una fuerte voluntad política que perdure a lo largo de los años, y de la observancia por parte de los actores de las normas vigentes que deben aplicarse en la materia. También es necesario tener en cuenta los factores económicos, sociales y políticos de las diversas jurisdicciones que integran el sistema de gestión de residuos del AMBA, para que sean considerados a la hora de plantearse los diversos escenarios de una planificación. En tal sentido, durante el año 2013 las autoridades debieron plantearse el pasivo que representa no cumplimentar sus obligaciones que le son atribuidas, ya que *a posteriori* la situación puede resultar mucho más difícil de ejecutar, debido a las exigencias de los tiempos a observar.

Sabido es que la implementación de una gestión integral de RSU exige no solo la implementación de medidas de gestión por parte del gobierno, sino también de la acción de diversos actores, incluyendo a la ciudadanía. Pero el ciudadano debe ser guiado en el cambio de una conducta que ha mantenido por años, debe ser concientizado acerca de la problemática y del valor de su contribución. El proceso requerido no puede ser realizado de la noche a la mañana y a voluntad del funcionario de turno.



Ley de Bosques:

actualizaciones y recategorizaciones,
ni un paso atrás

Ana Di Pangrazio

Directora Ejecutiva Adjunta – Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Hernán Giardini

Coordinador de la Campaña de Bosques – Greenpeace Argentina

Diego Moreno

Director General – Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA)

Resumen Ejecutivo

Argentina se encuentra en una verdadera emergencia forestal, acentuada en los últimos quince años por la expansión descontrolada de la actividad agropecuaria. La sanción de la Ley de Bosques Nativos en 2007 supuso un invalorable coto y regulación a tal avance, con un aporte trascendental de la sociedad civil.

A seis años de su sanción, 22 provincias han ordenado territorialmente sus bosques nativos y lo han refrendado por ley provincial. En ese sentido, resulta necesario respetar en forma estricta las restricciones resultantes de tales procesos de ordenamiento. Además es fundamental realizar de manera participativa tales procesos en todo el país y consagrarlos en normas emanadas de las legislaturas provinciales, modificar aquellos que no cumplen con el articulado y los criterios de sustentabilidad ambiental establecidos por la ley nacional, y dotar de sumas dinerarias suficientes al Fondo creado por el artículo 30 de la Ley de Bosques, hoy desfinanciada. Las recategorizaciones prediales que modificaron, a solicitud del titular de la finca, lo establecido por el ordenamiento territorial a nivel provincial suponen una adicional

preocupación que ha tomado fuerza en los últimos meses con numerosos y preocupantes casos, sobre todo en la provincia de Salta. Atento tal accionar vulnera principios esenciales del Derecho Ambiental, ello requiere una intervención inmediata de las autoridades competentes en el orden local y nacional para poner fin a tales ajustes a medida que suponen una burla absoluta a una norma ambiental plenamente vigente.

I. El mandato de la normativa vigente

La Ley Nacional N° 26331 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. Su Capítulo 2 dispone que cada provincia debe realizar el **ordenamiento territorial de los bosques nativos (OTBN)** existentes en su territorio, conforme los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo de la norma nacional, a través de un proceso participativo y atento las diferentes categorías de conservación¹, en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que prestan. En el tiempo que transcurre entre la sanción de la Ley de Bosques y la realización del OTBN, **no se pueden autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos.**

El referido capítulo también señala que cada jurisdicción deberá **actualizar periódicamente su OTBN**, aclarando el Decreto Reglamentario² de la Ley de Bosques, que **dicha actualización debe hacerse cada cinco años a partir de la aprobación de la reglamentación, conforme las pautas que al efecto determine la SAYDS, con participación de las autoridades de aplicación locales.** Tales procesos de actualización de los OTBN se acercan, sin dejar de traer consigo desafíos y amenazas ciertas.

¹ *Categoría I (rojo)*: sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica; *Categoría II (amarillo)*: sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica; y, *Categoría III (verde)*: sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley.

² Decreto Nacional N° 91/2009, disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/150399/norma.htm>

Entre los objetivos de la Ley N° 26331 se encuentran los siguientes:

- ▶ promover la conservación de los bosques nativos mediante el **ordenamiento territorial**;
- ▶ **regular la expansión de la frontera agropecuaria** y de cualquier otro cambio de uso del suelo;
- ▶ **regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes** a través de la implementación de las medidas que sean necesarias, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo;
- ▶ hacer prevalecer los **principios precautorio y preventivo**, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no pudieran demostrarse con las técnicas existentes.

En ese sentido, la Ley de Bosques es clara en cuanto a que **los cambios a realizarse en los OTBN no deben implicar una disminución de las categorías de conservación, y por ende, de la superficie boscosa, logrando sea perdurable en el tiempo**. Consecuentemente, un cambio en las categorías en detrimento de la protección de los bosques nativos, transformando lo protegido oportunamente en rojo y/o amarillo en verde, contraría en primer lugar, el texto de una norma nacional. En segundo lugar, sería indicativo que las zonas protegidas en un inicio con la Categoría I y II (rojo y amarillo) no fueron debidamente salvaguardadas evitando una degradación que justificaría luego su recategorización como zonas verdes, dejando en evidencia así, el mal proceder de las autoridades competentes. Cabe recordar que estas últimas tienen el **deber legal de fiscalizar el permanente cumplimiento de la norma en su jurisdicción y las condiciones en base a las cuales se otorgaron las autorizaciones de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos**. En los casos en que los bosques nativos hayan sido afectados por incendios o por otros eventos naturales o antrópicos que los hubieren degradado, corresponde a la autoridad de aplicación de la jurisdicción que se trate, realizar las tareas correspondientes para su recuperación y restauración, **manteniendo la categoría de clasificación que se hubiere definido en el ordenamiento territorial**. La reglamentación indica que en caso de duda respecto de la afectación de un predio en forma total o parcial, **se deberá optar por la categoría de mayor valor de conservación (*in dubio pro bosque*)**.

Es para destacar que la Dirección de Bosques de la Nación ha elaborado un documento titulado **“Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos”³** –ratificado luego por resolución⁴ del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), y por lo tanto de cumplimiento obligatorio para todas las provincias– donde indica que tal actualización periódica *“deberá realizarse teniendo en cuenta el concepto de no regresividad en materia ambiental que consiste en que la normativa ambiental no debe ser modificada si esto implica retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. De esta forma se evita que los avances logrados en la elaboración de los OTBN se pierdan o se vean afectados por retrocesos en la materia, lo cual puede tener como consecuencia, que se produzcan daños ambientales irreversibles o de difícil reparación.”* Por ello, *“los cambios que se propongan en las actualizaciones de los OTBN no deberán representar variaciones significativas que disminuyan los niveles de conservación alcanzados. Todo cambio deberá ser el resultado de mejoras técnicas sustanciales y/o de mayor disponibilidad de información. Por lo tanto, sólo será posible realizar cambios de categoría que disminuyan el valor de conservación en algún sector en particular de la provincia, si los criterios que determinan el valor de conservación propuesto originalmente son demostrados como erróneos, aportando la información correspondiente (esto podría darse, por ejemplo, mediante nueva información y/o un enfoque analítico más desarrollado que el original). Asimismo, un cambio de este tipo podrá realizarse cuando la variación demostrada en uno o más de los criterios determinen que el valor de conservación final de la unidad de análisis está fuera de los rangos de valores de conservación de la categoría a la que fue adjudicado originalmente.”*

II. Las recategorizaciones a medida. El caso Salta

Son sumamente preocupantes los numerosos casos de recategorizaciones prediales realizados en la provincia de Salta que modificaron, a solicitud del titular de la finca, lo establecido por el OTBN salteño. Las recategori-

3 Disponible: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/OrdTerrBN/file/documentos%20tecnicos/Pautas%20metodol%C3%B3gicas%20para%20las%20actualizaciones%20de%20los%20OTBN.pdf>

4 Disponible: <http://cofema.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=1380&IdSeccion=32>

zaciones prediales efectuadas, modifican la zonificación establecida por el OTBN provincial y permiten desmontes en bosques que habían sido clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo). Casos emblemáticos han sido los de la fincas La Charqueada y San Francisco.

- **La Charqueada:** de 2284 hectáreas y ubicada en el departamento Anta, quedó clasificada en el marco del OTBN provincial como de Categoría I. Fue recategorizada, pasando casi el 70% del predio a la Categoría III y cerca del 20% a la Categoría II, resultando la finca desmontada durante los primeros meses de 2013.
- **San Francisco:** ubicada en el departamento San Martín y clasificada en la Categoría amarilla fue rezonificada a la Categoría verde prácticamente en su totalidad, habilitando el desmonte de 6383 hectáreas para uso agrícola y ganadero, el cual se encuentra en plena ejecución⁵.

Entendemos tal accionar como violatorio de los objetivos de conservación a perpetuidad, regulación y control de la disminución de la superficie de bosques nativos del país consagrados en la Ley N° 26331, atento implican un retroceso en los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Adicionalmente, el mecanismo implementado por el gobierno de la provincia de Salta en los Decretos N° 2211/10⁶ y N° 3136/11⁷ permite realizar una recategorización del OTBN sin consulta pública. De esta manera, la sociedad solo puede enterarse de las mismas cuando el Poder Ejecutivo local convoca a una audiencia pública para aprobar el desmonte, contrariando el proceso participativo que dispone la Ley de Bosques. Más alarmante es el hecho que la referida mecánica de recategorizaciones a pedido, es una operatoria que se ha convertido en habitual en otras provincias argentinas, por lo cual urge adoptar acciones para lograr revertir esta problemática.

En relación con este aspecto, la Dirección de Bosques de la Nación señaló que *"a partir de una zonificación realizada en una escala 1:250.000 (que*

⁵ Informe Greenpeace Argentina <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2013/bosques/Informe-Salta-2013-FINAL.pdf>

⁶ Disponible: www.agronoa.com.ar/bflash/Decreto2211%20Bajada%20Predial.pdf

⁷ Disponible: <http://aprema.files.wordpress.com/2011/07/dec-3136-modif-dec-2211.pdf>

fue la utilizada en la mayoría de los OTBN) se reconoce que a nivel predial es posible la existencia de bosques de valor de conservación distinto al asignado en la categoría de conservación alcanzada mediante la interpretación de los criterios de sustentabilidad a escala provincial. Por este motivo, pueden existir casos en los que la asignación de categorías a escala predial requiriera ser revisada⁸."

La mencionada autoridad aclara que tal revisión a escala predial deberá acatar los criterios que definieron las categorías a escala provincial, y justificar especialmente los casos que impliquen cambios de categoría. Asimismo, indica que los procedimientos de revisión y eventual cambio de categoría a nivel predial, deberán ser regulados y estandarizados por las autoridades de aplicación provinciales, mediante normativa específica que respeta pautas tales como:

- ▶ la excepcionalidad (nunca ser de aplicación general y sistemática);
- ▶ fundamentarse en una revaloración a nivel predial de los mismos criterios utilizados a escala provincial;
- ▶ mantener consistencia técnica con las definiciones y metodología empleadas para el provincial;
- ▶ ser coherente con la escala de paisaje para que el ordenamiento del territorio no pierda su función sobre los objetivos de conservación y de sustentabilidad ambiental;
- ▶ no aprobar cambios a escala predial que representen potenciales situaciones de riesgo ambiental a nivel local o regional, e incorporarse al OTBN provincial en el marco de sus actualizaciones periódicas y sus correspondientes acreditaciones, siendo comunicado a la autoridad nacional, la cual analizará los cambios para evaluar y aprobar o rechazar las solicitudes de revisión de categorías de conservación, manejando un criterio coherente con el principio de no regresividad en materia ambiental.

⁸ "Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos".

Ante un pedido de información pública efectuado por FARN, Greenpeace Argentina y FVSA⁹, la SAyDS comunicó haber iniciado las actuaciones N° 0037868/2013 de seguimiento de la implementación de la Ley N° 26331 en la provincia de Salta y solicitado información a la Autoridad Local de Aplicación, por nota 50/2013 del 17/06/2013 y reiteratoria (a la firma a la fecha de la respuesta de SAyDS). Entre las cuestiones sobre las cuales SAyDS le solicita información a Salta se encuentran: denuncia de desmontes en zonas rojas realizadas por el Defensor del Pueblo de la Nación, cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en autos “Salas, Dino y Otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional s/amparo¹⁰” (Caso Salas), modificaciones a nivel predial autorizadas hasta la fecha (incluyendo procedimientos aplicados, variables merituadas y cantidad de hectáreas modificadas por categoría), resultados de la aplicación del 30% del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos correspondientes a Salta para los períodos 2010-2012, déficits de capacidad institucional en materia de implementación de la Ley de Bosques, infracciones detectadas en la jurisdicción y publicación o acceso público de las sanciones aplicadas, entre otras.

III. Principios en juego

Conforme lo señalado, entendemos que **cambios en los OTBN no deben implicar una disminución de las categorías de conservación**, y por ende, de la superficie boscosa. Por su parte, las recategorizaciones prediales a medida contrarían el texto de la Ley de Bosques y de su decreto reglamentario que dicta: *“en caso de duda respecto de la afectación de un predio en forma total o parcial, se optará por la categoría de mayor valor de conservación.”* Esto responde por un lado, a un principio esencial del derecho ambiental consagrado expresamente en la Ley N° 26331 el **principio precautorio**. La Ley de Bosques es clara cuando pregoná la preservación de bosques nativos, cuyos beneficios o los daños ambienta-

⁹ Link al documento: <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/12/INFORME-TECNICO.pdf>

¹⁰ Juicio Originario S.C., S.1144, L.XLIV.

les que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad.

En la actualidad, la protección del ambiente tiene en el principio precautorio un soporte fundamental y los bosques nativos no están exentos de ello. El mismo trasvasa todas las áreas jurídicas e insta a la aplicación del derecho ambiental en actividades que pudiesen dañar o degradar el ambiente y exige la adopción de medidas de protección, previo al deterioro ambiental, operando ante la amenaza y la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos.

El principio precautorio, consagrado en la Declaración de Río 92¹¹, fue receptado en nuestro país por la Ley General del Ambiente N° 25675, norma que sienta las bases de la política ambiental nacional. De allí que lo acogiera expresamente la Ley N° 26331 para el caso particular de los bosques nativos en su artículo 3, inciso d).

Un soporte adicional, más integral y global, lo constituye el principio denominado “de no regresión”. El principio de no regresión enuncia que *“la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Tiene como finalidad evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación”*¹².

El principio de no regresión fue la estrella en los eventos sobre Derecho Ambiental que tuvieron lugar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), contando este innovador fundamento con la férrea defensa de los más destacados juristas. Recientemente, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)¹³, en el marco de su Congreso Mundial de la Naturaleza, hizo un llamado a

¹¹ La Declaración de Río 1992 define al principio precautorio: “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, 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 medio ambiente.” (Principio 15)

¹² elDial.com - DC1783. Publicado el 06/12/2011.

¹³ La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) es la organización medioambiental más antigua y grande del mundo, con más de 1200 miembros, gubernamentales y no gubernamentales, además de unos 11.000 expertos voluntarios en cerca de 160 países. La UICN cuenta con el apoyo de más de 1000 empleados, repartidos en 45 oficinas y cientos de asociados del sector público, no gubernamental y privado. UICN contribuye a encontrar soluciones pragmáticas para los desafíos del medio ambiente y el desarrollo más urgentes. Más información en <http://www.iucn.org/es/>

los gobiernos, a fin que incorporen criterios de conservación de la naturaleza en sus políticas de planificación territorial y les solicitó incorporar el principio de no regresión en su derecho y política ambiental para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible¹⁴. Si bien las resoluciones del Congreso de UICN no son vinculantes para sus miembros (organizaciones no gubernamentales y estados¹⁵) sí tienen relevancia como obligación moral por ser parte de una Unión que goza de pleno reconocimiento mundial por su labor en pos de la conservación de la naturaleza. Es esperable este primer reconocimiento oficial del principio de no regresión redunde en una recepción del mismo más amplia y de carácter vinculante.

IV. El principio de progresividad: aclaraciones necesarias

Con motivo de expresiones públicas de la autoridad de aplicación nacional (ver recuadros 2 y 3) que refieren a la Ley de Bosques como una norma de cumplimiento progresivo y cuyos resultados se verán por lo menos en el mediano plazo —expresiones que se contraponen a lo felizmente señalado por la SAYDS en otros documentos como el referido sobre actualizaciones de los OTBN— corresponde hacer las siguientes aclaraciones.

La Ley General del Ambiente consagra el principio de progresividad en el sentido que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal, que faciliten la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos. El cambio tendrá que ser gradual, no abrupto, pues los derechos individuales afectados por las políticas ambientales no pueden ser limitados de la noche a la mañana. Esto es evidente y se vincula con la naturaleza propia de este derecho. Pero **progresividad implica también que los objetivos y metas alcanzados en la protección del derecho no pueden ser luego sacrificados y reducidos: una vez lograda una meta, ésta no puede volverse para atrás conforme reglas derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos** (art. 75, inc. 22, CN¹⁶).

¹⁴ WCC-2012-Res-128-SP Necesidad del principio de no regresión en el marco del derecho y la política ambientales. <https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/WCC-5th-005-Es.pdf> Pág. 201.

¹⁵ Cabe resaltar Argentina es Estado Parte de UICN.

¹⁶ Declaración Universal (LA 1994-B-1611), Declaración Americana sobre Derechos y Deberes

Respuesta de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental a pedido de información pública (FARN, Greenpeace Argentina y FVSA) – 24/11/2011¹⁷

“(...) La sanción de la Ley no modificará el tradicional concepto de la sociedad acerca del uso del bosque ni mejorará su estado en el corto plazo. Es necesario, conforme los principios del derecho ambiental trabajar de manera progresiva, teniendo como base que los cambios se darán a medida que las capacidades y los cambios vayan siendo incorporados por todos los actores (...)”

El Estado no puede dejar de proteger lo que antes ha hecho, porque de lo contrario se estaría preservando menos y reduciendo el círculo definido como perteneciente al derecho fundamental. El Estado debe ir comprometiendo cada vez más recursos para el logro del goce efectivo del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado. **Se debe poner énfasis en la planificación gradual, mediante metas parciales, y acciones escalonadas. Pero luego de alcanzados determinados niveles de protección, no se puede pensar en abandonarlos**, pues sería esto una violación respecto del mismo principio desde que el Estado no puede disminuir el nivel de protección que haya conseguido¹⁸.

Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Período 2006-2011. Regiones Forestales Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano Boliviana¹⁹

“(...) Es importante tener en cuenta que los OTBN y sus normas asociadas son de reciente implementación, y dada la complejidad y la falta de antecedentes en el país de la implementación de

del Hombre (LA 1994-B-1607), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (LA 1994-B-1639) con su Protocolo Facultativo y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (LA 1994-B-1633) todos con jerarquía constitucional.

¹⁷ Link al documento: <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/12/LEY-DE-PRES.-MIN.-BOSQUE.pdf>

¹⁸ Esaín, J. (10/10/2007). “El principio de progresividad en materia ambiental”. Revista Semanal LexisNexis.

¹⁹ Disponible en el siguiente enlace: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/file/LeyBN/monitoreo_bn_2006_2011_ley26331.pdf

este tipo de leyes de presupuestos mínimos que exigen una fuerte interacción entre organismos provinciales y nacionales, es esperable que los resultados de su aplicación no se vean de manera inmediata (...) Cuando las autoridades provinciales y nacional de aplicación de la ley cuenten con todas sus capacidades para poder encarar las distintas tareas que implican conducir un manejo forestal sustentable así como una fuerte acción de control de las actividades forestales en amplios territorios, los tiempos administrativos se adecuen a los requerimientos que este tipo de actividades amerita y que toda la comunidad haya tenido acceso a lo que la ley demanda y posibilidad de integrarse a ella, se comenzarán a ver los logros de la norma.”

Esto implica que las políticas del Estado en materia de protección ambiental deben ir mejorando, siendo **más tuitivas** con el correr del tiempo. El Estado debe remover los obstáculos que no permiten el goce del derecho a vivir en un ambiente sano.

Tal prédica de la Ley General del Ambiente es desde ya plenamente aplicable a lo sectorial de los bosques nativos. Así, resultará contrario a lo dispuesto por la Ley N° 26331 la disminución de protección del Bosque Nativo, mediante la recategorización de un predio incluido dentro de la categoría de máxima preservación (rojo) por otra de menor nivel de protección (amarilla o verde), por el sólo pedido del titular del predio, por cuanto ello supone una burla a la norma nacional, y atenta contra la conformación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos –corazón de la Ley de Bosques–. El Poder Ejecutivo Nacional, al elaborar el proyecto de ley de Presupuesto Nacional para cada período con una partida incorrecta para el Fondo de la Ley N° 26331 y luego, el Congreso Nacional consintiendo lo allí incluido contrarían el principio de progresividad. La Ley de Bosques continúa desfinanciada, y cada año un poco más²⁰. Para 2014 lo dispuesto para el Fondo es de 230

²⁰ El Presupuesto 2010 implementó un Fondo de Conservación por \$ 300 millones, cuando la asignación a las provincias debería haber sido de al menos \$ 1300 millones. En 2011, \$ 300 millones (al no haber Presupuesto Nacional por no ser aprobado ese año en el Congreso por la mayoría opositora solo hubiese correspondido aplicar al fondo la partida derivada de las retenciones agroindustriales, alrededor de \$ 500 millones). En 2012 y 2013 el Fondo tendría que haber sido de alrededor de \$ 1900 y \$ 2300 millones, pero recibió \$ 267 y \$ 230 millones, respectivamente.

millones de pesos, no llegando al 10% de lo que deber ser por ley²¹. No puede justificarse en la impericia de las autoridades la insuficiente dotación de partidas dinerarias para el referido Fondo. Acciones tales como apoyo financiero a planes de conservación y uso sustentable de los bosques, que las autoridades locales reciben periódicamente, y tareas de control en terreno para evitar los aún existentes desmontes ilegales, implican tareas y personal que demandan la inversión de altas sumas monetarias, lo cual podría atenderse con las partidas del Fondo si tan solo éste fuera dotado de los montos correspondientes.

V. Palabras finales

En resumen, 22 provincias argentinas han realizado, con matices, sus OTBN. La Justicia ha respondido satisfactoriamente hasta la fecha en los casos controversiales. En breve, muchas jurisdicciones iniciarán el proceso de actualización de dichos ordenamientos los cuales deberán indefectiblemente acatar las mismas condiciones impuestas por la Ley de Bosques para el OTBN inicial. La Dirección de Bosques Nacional se ha fortalecido en los últimos meses y responde detalladamente los pedidos de acceso a la información pública ambiental que las organizaciones (entre ellas FARN) han interpuesto, pero existen múltiples desafíos de implementación aún por atender, sobre todo en materia de lucha contra la deforestación ilegal y recategorizaciones a medida, que suponen una abierta burla a la ley nacional. El desfinanciamiento de la ley es un tema prioritario a revertir, y tanto el Poder Ejecutivo Nacional como el Congreso Nacional deben dotar al Fondo creado por la Ley N° 26331 de los debidos fondos monetarios que permitan atender las necesidades en el terreno creadas a partir de la práctica de la norma. Una ley sectorial, como la de bosques nativos, no escapa a grandes principios del derecho ambiental consagrados en la Ley General del Ambiente, especialmente el de progresividad, que supone mejorar los niveles de protección ambiental conforme pasa el tiempo, sin retroceso alguno. Hechos como las recategorizaciones a medida, que suponen una disminución en las categorías de conservación, contrarían los principios de no regresión y precautorio, ya que atentan contra el objetivo

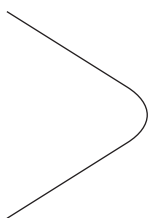
²¹ Conforme Ley de Presupuesto 2014 y teniendo en cuenta sólo el 0,3% del total del presupuesto para el período referido y el 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal.

legal de asegurar en el país una superficie boscosa perdurable en el tiempo. Tales sucesos ameritan una intervención urgente de las autoridades locales y la SAyDS como autoridad de aplicación nacional, en el marco de procesos participativos que permitan la participación informada, entre otros actores, de la sociedad civil. Por todo esto y más, ni un paso atrás, que los bosques nativos sigan en pie.

CAPÍTULO

III

ENERGÍA



Fracking: yendo en la dirección equivocada

Juan Carlos Villalonga

*Miembro del Consejo Asesor de Los Verdes-FEP
(Foro de Ecología Política)¹*

Resumen Ejecutivo

A mediados de 2013, el Departamento de Energía de Estados Unidos dio a conocer un nuevo informe, en el que Argentina aparece entre los países que cuentan con las principales reservas de shale gas y shale oil a nivel mundial. Esto desató la “fiebre de los no convencionales” y nuestro país cerró con celeridad un acuerdo con Chevron para explotar el yacimiento Vaca Muerta. La decisión va a contramano de la necesidad mundial de disminuir el aumento de la temperatura que, de acuerdo a las últimas estimaciones va a camino a estar entre los 3,6°C y los 5,3°C, muy lejos de los 2°C que necesita el mundo para mantenerse a salvo de una catástrofe climática. La solución se encuentra en las energías renovables, inagotables y limpias, que abundan en todo el territorio argentino pero que, hasta ahora, no han recibido el debido respaldo político para poder desarrollarse, contrariamente a lo que sucede con los combustibles fósiles altamente contaminantes.

¹ Actualmente se desempeña como Presidente de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

I. Las reservas argentinas de shale gas y shale oil

El 10 de junio de 2013 se dio a conocer una nueva versión del informe “*Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States*”², realizado por el Departamento de Energía de los Estados Unidos (DOE), donde se actualizaron las estimaciones de los recursos fósiles no convencionales en 41 países. La anterior versión, publicada en abril de 2011, había generado un enorme revuelo local porque colocaba a Argentina entre las principales reservas de *shale gas* a nivel mundial. La información más actualizada posiciona a nuestro país en el cuarto lugar en materia de petróleo no convencional (*shale oil*) y en el segundo en gas no convencional (*shale gas*)³.

Este último estudio no solo actualiza la información sino que, además, amplía las regiones analizadas. Las expectativas argentinas en relación a la posible existencia de recursos fósiles no convencionales, mejoraron respecto de las evaluaciones previas.

En materia de shale gas, Argentina aparece ahora con 802 trillones de pies cúbicos, un poco más de los 774 estimados en el 2011. Recordemos que esa cifra representa unas 60 veces las actuales reservas de gas es decir, unas 500 veces el consumo anual actual.

Tabla 1: *Ranking de países con reservas estimadas de shale gas*

Ranking	País	Millones de pies ³
1	China	1,115
2	Argentina	802
3	Argelia	707
4	EE.UU.	707
5	Canadá	573
6	México	545
7	Australia	437
8	South Africa	390

2 Disponible en <http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/>

3 Departamento de Energía de Estados Unidos (2013). “*Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States*”.

Ranking	País	Millones de pies ³
9	Rusia	285
10	Brasil	245
	Total mundial	7,299

Lo anterior es de enorme importancia porque se generaron especulaciones sobre si dichas cifras podían ser ciertas. Esa evaluación ha sido confirmada. Por supuesto que el margen de error puede ser grande, pero siempre se está hablando de recursos en shale gas de enorme magnitud.

También aparece Argentina en el cuarto lugar en reservas de shale oil con 27.000 millones de barriles, aproximadamente 10 veces las actuales reservas de petróleo, unas 130 veces el consumo anual de crudo. No existían estimaciones previas sobre estos datos.

Tabla 2: *Ranking de países con reservas estimadas de shale oil*

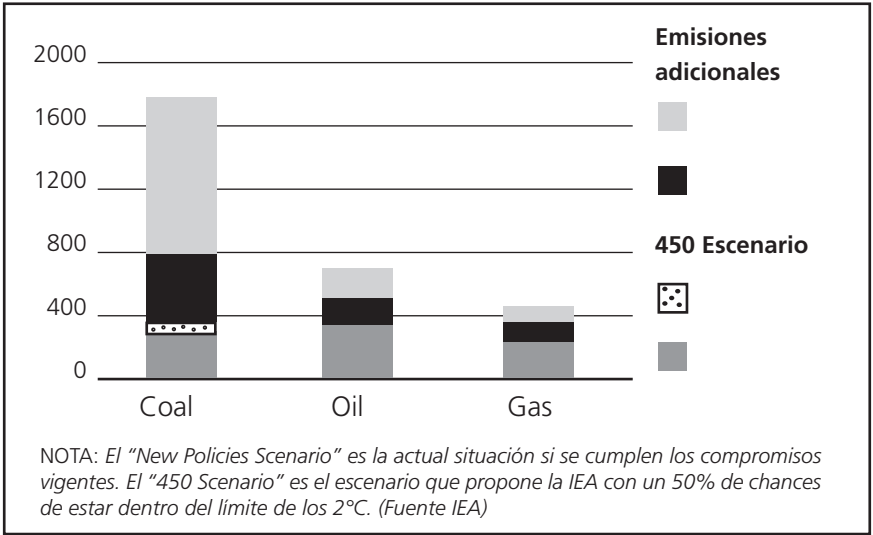
Ranking	País	Millones de barriles
1	Rusia	75
2	EE.UU.	58
3	China	32
4	Argentina	27
5	Libia	26
6	Venezuela	13
7	México	13
8	Pakistán	9
9	Canadá	9
10	Indonesia	8
	Total mundial	345

Si bien se trata de estimaciones de reservas técnicamente recuperables, ello no significa que a los actuales precios eso sea factible. Se trata de la nueva frontera a la cual el país se dirige decididamente a través de la política de YPF. Es la gran esperanza del Gobierno actual y lamentablemente también de casi la totalidad del arco opositor. Los *no convencionales* no tienen oposición dentro de los partidos políticos mayoritarios.

El asalto a los *no convencionales* se advierte como irracional cuando, a mediados de 2013, la propia Agencia Internacional de la Energía advirtió en su informe *“Redrawing the Energy-Climate Map”*, que la actual política energética basada en fósiles conduce a una suba de las temperaturas globales de entre 3,6°C y 5,3°C, lejos del límite de 2°C adoptado por la comunidad internacional. En ese informe, la Agencia advierte que dos tercios de las actuales reservas fósiles en explotación, no deberán ser quemados para poder mantener al mundo dentro de los 2°C necesarios para evitar una catástrofe climática.

Este cuadro demuestra que la promesa que hacen los políticos con el shale gas es para suicidas.

Gráfico 1: Potenciales emisiones de dióxido de carbono proveniente de reservas de petróleo fósiles y acumulado para el escenario de 2050



¿Las cifras de los convencionales son ciertas? Nadie lo sabe. Desde los descubrimientos de YPF en el año 2010 en la ya famosa formación geológica Vaca Muerta, se entiende que el potencial puede ser muy grande. Aun aquellos que consideran a las cifras del Departamento de Energía de Estados Unidos como demasiado especulativas, coinciden en que la presencia de recursos no convencionales en nuestro país es grande.

Desde entonces, las mayores expectativas energéticas del Gobierno están basadas en avanzar hacia esta nueva frontera fósil. El primer paso decisivo

fue la nacionalización de la mayoría de las acciones de YPF, y emprender la búsqueda de nuevos socios, (distintos a Repsol) que puedan traer el *knowhow*⁴ y el dinero necesario para estos recursos fósiles.

Luego del peregrinaje del presidente de YPF, Miguel Galuccio, por el mundo entero y de varias fotos que fueron solo anuncios, apareció Chevron como la única empresa que apostaría a los no convencionales con YPF. Se anunció una inversión de u\$s1.500 millones de dólares, lo que resulta insuficiente en relación a lo que implica el desarrollo de los no convencionales por medio de la tecnología del *fracking* o fractura hidráulica. Algunos expertos han estimado una inversión de unos u\$s70.000 millones de dólares hasta el año 2030, para obtener una producción de *shale gas* que permita reemplazar los embarques de Gas Natural Licuado (GNL) importado.

Se ha señalado, y con razón, la tenebrosa performance ambiental de Chevron, pero lo cierto es que no hay empresas limpias en el elenco de compañías del rubro capaces de realizar lo que YPF necesita. También están atentas, con pre acuerdos con YPF, ExxonMobil, Dow Chemical y otras.

Nadie sabe a ciencia cierta cuánto de esos recursos se podrán extraer efectivamente y a qué costo. Se sabe que la cantidad de dinero a invertir es extraordinaria. También se sabe que los resultados no se verán en lo inmediato, y ésta es una de las razones por las que recientemente YPF debió volver a poner la atención sobre los recursos fósiles convencionales. Es así que redimensionó sus reservas al dejar de computar la formación Vaca Muerta, afirmando que no existen reservas comprobadas en ese campo, porque todavía no es un proyecto económicamente viable.

Sin embargo, desde las más diversas miradas dentro del espectro político nacional, existe un amplio consenso en avanzar sobre esta nueva frontera de recursos fósiles, a pesar que aún afronta enormes desafíos tecnológicos, económicos y ambientales que debe superar.

II. La irracionalidad del fracking

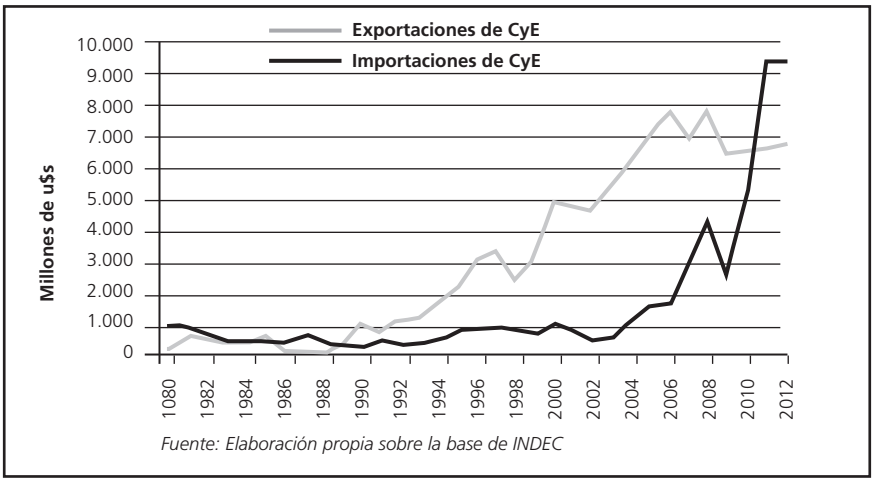
La explotación a través de *fracking* no brinda respuesta alguna en el corto plazo, que es cuando Argentina afronta un grave rojo en la balanza co-

⁴ Conocimiento.

mercial por las importaciones de combustibles. En cambio, los gigantescos presupuestos para generar gas y petróleo no convencional en el mediano y largo plazo generan una matriz energética inviable e incompatible con cualquier política climática medianamente seria. Esto será extremadamente gravitante a partir del año 2020.

No tiene mayor sentido realizar semejante esfuerzo económico para generar una fuente energética que no servirá en el corto plazo y será un pasivo, por sus emisiones, en el mediano y largo plazo. Se está ingresando a una era donde los combustibles fósiles “baratos” han quedado atrás. Se puede ver lo que ocurre con las actuales reservas fósiles de nuestro país. A fines de 2009 la situación energética comenzó a ingresar en una zona altamente crítica. Durante el año 2010 se pierde la autosuficiencia en materia de hidrocarburos, y el sector energético comenzó a ser un pasivo grave en la balanza comercial del país.

Gráfico 2: Evolución de las exportaciones e importaciones de Combustibles y Energía

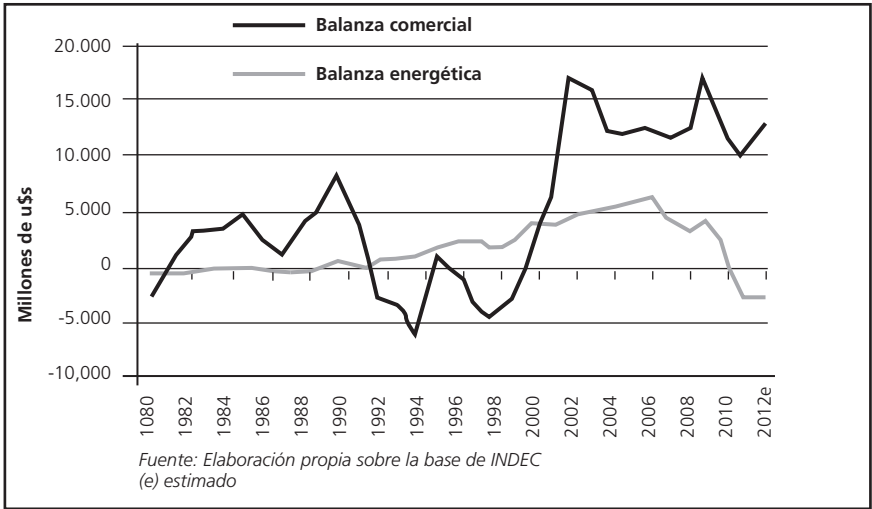


La línea negra (importaciones) alcanzó durante 2012 los u\$s 9200 millones de dólares. Al momento de la redacción de esta nota (fines de 2013) se espera que llegue a u\$s 13000 millones, y no parará de crecer durante los años venideros.

Para dimensionar el impacto que tienen esos números es necesario mirarlos en relación a la balanza comercial total del país. En el año 2006, por ejemplo, la Balanza Energética aportaba casi el 50% del superávit comercial, mientras que en el año 2012 representó un “peso” para la

Balanza Comercial, con un déficit de unos u\$s 3500 millones de dólares, con perspectivas de que continúe aumentando en los próximos años.

Gráfico 3: Evolución de la Balanza Comercial y la Balanza Energética.



Si bien las importaciones de granos han ofrecido un colchón de dólares que constituye el respaldo de divisas que le permitió al Estado suplir su falta de previsión y de inversiones con compra de energía al exterior, no ha sido suficiente para evitar que los cortes de energía (que ya existían y los sufrían especialmente las industrias) lleguen a los residenciales. A pesar de esto, las importaciones han sido las que sustituyeron nuestra carencia y han paliado parte de la crisis energética de nuestro país.

La carencia de energía se ha transformado en una carencia de divisas y será más grave a futuro. Ello explica la existencia del “cepo cambiario”, iniciativas de blanqueo de capitales y restricciones al acceso a las divisas. En lugar de tener una política de desarrollo energético se focalizó en mantener una burbuja de precios baratos y aprovechar la soja para suplir el faltante de inversiones genuinas.

III. El futuro está en las energías renovables

Es en este punto donde se debería estar ingresando a una nueva era energética, basada en fuentes renovables y dejando atrás, de manera pro-

gresiva, el uso de las fuentes fósiles. Sin embargo, la industria del petróleo y la casi totalidad de las fuerzas políticas, proponen ahondar la dependencia del país en estos combustibles, aumentando sus impactos locales en la extracción y sus costos, y generando emisiones crecientes que afectan al clima.

El aumento de los costos se debe, de manera directa, a que se busca combustibles con una menor tasa de retorno energético. Esta tasa es la relación entre la energía, que se obtiene de un proceso respecto a la que se introduce en el mismo. En el caso de la extracción de *shale gas* mediante *fracking*, sería la relación entre la energía que se obtiene del combustible (mediante su combustión) y la que se utiliza para su extracción y procesamiento. Si esa tasa es menor que 1, significa que se obtiene menos energía que la que se invierte. La tasa del gas natural no convencional es muy baja, ya que la perforación a grandes profundidades y la inyección de agua a presión requieren mucha energía, mientras que el gas que se obtiene es escaso. Se estima que ese gas tiene una tasa de retorno energética de entre 2 y 5, mientras que en el petróleo convencional es de alrededor de 15. En el caso de la energía eólica, es 18. Se está yendo entonces en la dirección equivocada.

Ante la pérdida de autoabastecimiento energético, un programa tendiente a superar esa grave crisis debería involucrar como un pilar fundamental a las energías renovables en la generación de electricidad. Si bien lo anterior posee un fuerte respaldo técnico y económico, lo cierto es que no pasa más allá de algunos enunciados vagos y poco concretos, entre otras cosas, porque subsisten malos entendidos y serios prejuicios.

Un primer elemento central a clarificar es que entre las principales fuentes renovables se menciona a los biocombustibles, además de la energía hidráulica, eólica y solar. Eso es un error: los biocombustibles han sido pensados como una alternativa de reemplazo a los combustibles líquidos utilizados en el transporte, como es el caso del biodiesel o el bioetanol. La fuente renovable de origen vegetal con real potencial para la producción de energía eléctrica y cogeneración es la biomasa, básicamente utilizando residuos sólidos provenientes de las industrias forestales, alimenticias y otras. En nuestro país, existen varios ejemplos de utilización de esta fuente y el potencial teórico estimado por la FAO⁵ en el año 2009 señala que la mitad de la energía primaria, no solo la electricidad, podría ser aportada por recursos de biomasa existente. Por supuesto, ese potencial necesita

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

ser debidamente analizado para proyectar su utilización a gran escala, ya que debe asegurarse su uso sostenible para los ecosistemas agrícolas, forestales y evitar impactos sociales debido a otros usos potenciales del suelo. Pero esto brinda una idea de la magnitud de lo que se tiene disponible y sin utilizar en este rubro.

A la anterior opción de la biomasa, que representa una porción significativa en cualquier escenario energético “verde”, se debe sumar al biogás, otra fuente biológica cuyas fuentes son diversas, y es otro combustible para el uso en generación eléctrica. Dicho esto, se advierte que no se trata solo de “eólica y solar” el menú ecologista. Obviamente, un escenario verde requiere para la transición durante las próximas dos décadas del aporte de las fuentes convencionales, como son las hidroeléctricas y los combustibles fósiles, en progresiva disminución. Con lo cual, la explicación de que solo se habla de eólica y solar porque en Europa son las energías que se promocionan, y como los ecologistas repetiríamos el libreto europeo, resulta bastante desajustado.

Las bondades señaladas para estas energías (no contaminantes, inagotables y gratuitas) son bastante ciertas, pero se señala como desventajas que son intermitentes y aleatorias. En primer lugar, el uso de la biomasa no tiene nada de intermitente y aleatorio, su utilización es similar a cualquier planta térmica convencional. En cambio, la eólica y solar son claramente intermitentes, aunque el término aleatorio debe usarse con cuidado porque depende del marco temporal. Es más previsible y estable el régimen de vientos y la radiación solar a lo largo de un año, que el agua disponible para las instalaciones hidroeléctricas. Se observaron más sorpresas en la producción de proyectos hídricos que en la evaluación del recurso eólico. Por ello, el uso de “aleatorio” debe ser cuidadoso y con la aclaración que lo que resulta difícil predecir con exactitud es solo el corto plazo.

Lo que resulta muy desacertado es hablar de las energías renovables y asociarlas a “potentes subsidios”. Eso es una flagrante mentira cuando se lo compara con los subsidios que reciben los hidrocarburos o la energía nuclear. La propia Agencia Internacional de Energía señala la necesidad de disminuir, a escala global, los subsidios a los hidrocarburos como un mecanismo de equilibrar la cancha para que entren a jugar las renovables. No hace justicia a la verdad asociar renovables con abultados subsidios.

La intermitencia de la eólica y solar en nada impiden que estas fuentes estén siendo desarrolladas a gran escala en cada vez más países. La distribución geográfica, el diseño de las redes, la gestión de la demanda y

la multiplicidad de fuentes hacen estable al sistema. Argentina está muy lejos de alcanzar niveles de penetración de eólica, como para pensar en desequilibrios de la red y se puede perfectamente aspirar a contar con un aporte del 20% de renovables en el 2020, utilizando tecnologías conocidas y la infraestructura actual.

Tampoco es cierto asignar a fuentes como la nuclear un funcionamiento de 24 horas sobre 24. Su porcentaje de funcionamiento a pleno es del 80% y las demás fuentes son menores aún. En la actualidad, un parque eólico realizado seriamente posee un factor de capacidad del 40%, es el caso de Rawson. Si existen casos con menores rendimientos es porque se ha preferido utilizar tecnología no probada e improvisar, pero esa ha sido la decisión de quienes usan el dinero público de ese modo. Nada tiene que ver la energía eólica y la tecnología de aerogeneradores con el uso del dinero público para impulsar cuestionables iniciativas.

IV. A modo de conclusión

A la creciente sangría de divisas que representa la balanza comercial energética la única respuesta económicamente competitiva, rápida de implementar, por ende con rápidos resultados en ahorros de dólares y sostenible en el tiempo, son las energías renovables. La energía eólica es más económica que la electricidad en base a los combustibles importados. Solo los prejuicios y una muy extraña lógica económica impiden que se despliegue el enorme potencial del que se dispone en energías renovables. Un potencial inmenso y más seguro en términos energéticos y económicos que Vaca Muerta, usando un recurso inagotable y gratuito.

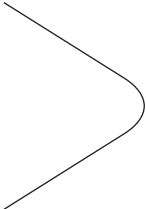
En este sentido, vale la pena considerar el impacto económico que representó la generación de renovables durante 2012. Ese año, según datos de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA), se generaron 1702 GWh por fuentes renovables. Esa producción implicó un ahorro de 406.800 m³ de gasoil, que se hubieran utilizado para producir electricidad. El monto ahorrado en combustible importado fue de u\$s 317.304 millones de dólares⁶.

⁶ Con una relación para el gasoil de 239 litros/MWh (Secretaría de Energía) y de 0,78 u\$/lit. GO (CAMMESA). Para el caso específico de la energía eólica, esta fuente generó, en el 2012, 348 GWh desplazando unos 83.000 m³ de gasoil. El precio de la energía eólica fue de 126 U\$/

Una estimación básica acerca del potencial eólico disponible en Argentina indica que el 70% del territorio nacional es apto para producir en base al viento y se podría generar unas 50 veces el consumo eléctrico total actual haciendo uso de un recurso gratuito y de libre acceso. Esas cifras son tan impactantes como las del shale gas, pero no tienen la misma maquinaria de prensa, relaciones públicas y lobby.

Ir en la dirección correcta sería poner la mirada, la prioridad política y los recursos para que el potencial eólico del país comience a brindar a la población energía abundante, barata, limpia e inagotable dando una urgente respuesta a la actual crisis de suministro que sufre hoy Argentina y desarrollando la base industrial, para producir la transición energética que se necesita realizar en las próximas décadas.

MWh (CAMMESA). Comparando el valor de ese combustible (sin contar los costos de generación) y el costo de la energía eólica, tenemos un ahorro neto de u\$s 21 millones de dólares.



Análisis de la cadena de valor y trazabilidad de los recursos naturales utilizados para generar energía eléctrica en Argentina¹

Realizado por el Área de Política Ambiental de FARN

Coordinado por Dolores M. Duverges.

Resumen Ejecutivo

Existe una tendencia entre las compañías de electricidad en Argentina, y particularmente respecto de las compañías transnacionales que operan en dicho sector, en ajustar su comportamiento a las obligaciones vinculadas a la responsabilidad social empresarial. Sin embargo, no hay aún suficiente conocimiento empírico hasta donde y de qué manera se traducen dichos esfuerzos. Existe además la creencia que en Argentina, así como en el caso de otros países en vías de desarrollo, el nivel de cumplimiento de las normas ambientales tiende a ser bajo o débil. A ello se agrega la falta de estudios accesibles al público de los impactos socio-ambientales generados en tal sentido.

Bajo dicho marco, el equipo de FARN -gracias a la colaboración del programa SOMO MFS- realiza este estudio, que es la continuación de otras investigaciones realizadas a partir del año 2008, en donde se exponen los principales desafíos que genera la búsqueda de la

¹ Este documento ha sido producido con la asistencia financiera de SOMO. El contenido de este documento es responsabilidad de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Las fuentes de información consultadas incluyeron pedidos de informes a las autoridades con competencia en la materia, entrevistas e información disponible en fuentes bibliográficas y en sitios web vinculados con la actividad de investigación.

sustentabilidad en el sector de generación eléctrica en la República Argentina. El marco analítico para el desarrollo del trabajo se centró en estudios de caso vinculados a cinco zonas consideradas estratégicas en el territorio argentino, de donde se extraen los recursos naturales necesarios para la generación de energía eléctrica. Las fuentes primarias a investigar incluyeron al uranio, el carbón, el gas, la biomasa y el litio.

I. Introducción

En la actualidad, la energía eléctrica en Argentina tiene como principal fuente de producción la energía térmica, seguida de la hidroeléctrica y la nuclear². Por su parte, la matriz energética nacional está compuesta en un 85% por hidrocarburos como el gas natural y petróleo. El resto de la matriz se reparte en energía hidroeléctrica (4%), energía nuclear (4%), sumándose bagazo, carbón, leña, entre otros, estimándose que las energías renovables solo representan un 2%.

La Ley 26190³ que establece el “Régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica”, fija para el año 2016 una meta del 8% en la contribución en la matriz energética de este tipo de fuentes de energía. Sin embargo la mayor parte del esfuerzo en las políticas públicas actuales se dirigen mayormente a la promoción para la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales a través de las técnicas de fractura hidráulica⁴.

Como es de público conocimiento, el yacimiento de Vaca Muerta cuenta con un gran potencial productivo, lo cual de concretarse implicaría una fuerte contribución a las fuentes de energías disponibles. Ello no solo dio lugar a la expropiación parcial de YPF por parte del Estado Nacional, sino también al inicio de una fuerte promoción destinada a lograr la captación de socios para la realización de los proyectos de inversión⁵ en exploración y explotación; también se sancionó la Ley 26741 de 2012 y el dictado del

² Para mayor información:

<http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3140>

³ Para cumplir con el objetivo, se establecen beneficios como un régimen de inversión estable por un período de 10 años, exenciones impositivas y una remuneración adicional respecto del precio de mercado de la energía por un período de 15 años de 0,9\$/KW con generadores fotovoltaicos solares y 0,015 \$/KW para el resto de los sistemas. En el año 2009 Energía Argentina S.A. (ENARSA) abre la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 01/2009 - “Programa GEN-REN”, que contempla la provisión de 1000 MW de energía renovable con contratos a 15 años. Sin embargo, este programa no contaría con los instrumentos técnicos adecuados que faciliten su implementación, mereciendo fuertes observaciones.

⁴ La Ley 26741 declara de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos destinado al logro de la soberanía energética hidrocarburífera. Por su parte, el Decreto 929/2013 fija el régimen de promoción de la inversión para la explotación de hidrocarburos.

⁵ El contrato YPF – Chevron marcó el inicio en la serie de asociaciones que haría el Estado con empresas internacionales. Este proceso podría estar ya en marcha a juzgar por las inversiones de varios actores internacionales, pero no es posible saber cuánto tiempo llevará hasta su madurez técnica y económica, a pesar de las afirmaciones oficiales en sentido contrario.

Decreto 929 en el año 2013⁶. Todo ello es un claro ejemplo del impulso que el gobierno nacional quiere brindar a la actividad, en un contexto de crecimiento constante de las importaciones de combustibles y derivados que impactan fuertemente en las cuentas públicas.

Bajo este marco, este trabajo –cuyas líneas generales se expondrán a lo largo de este artículo- toma bajo estudio cinco casos de fuentes primarias para la generación de energía eléctrica en Argentina. Cada uno muestra los distintos desafíos que se presentan en la realización de proyectos, vinculados con la observancia de estándares ambientales e instrumentos de gestión ambiental que involucran la participación ciudadana, y que podrían derivar en la baja de conflictividad social en su realización. Para ello se brinda una primera aproximación a la situación planteada con relación a la explotación del recurso en general, para luego analizar los impactos ambientales y el reclamo social, en caso de corresponder. Los casos estudiados son: la explotación de uranio en la provincia de Mendoza, el proyecto de explotación de carbón en Río Turbio (provincia de Santa Cruz), la explotación de gas natural en la provincia de Neuquén (particularmente a través del yacimiento Loma la Lata), la biomasa, y los proyectos de exploración y explotación de litio en la zona del Noroeste argentino.

1. Uranio

Si bien la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) data del año 1950, recién a partir de 1964 se realizan los primeros estudios de viabilidad para la construcción de plantas nucleares. La Central Nuclear Atucha I (CNAI), situada en la provincia de Buenos Aires, entró en funcionamiento en 1974 convirtiéndose en la primera central nuclear argentina. Por su parte, la Central Nuclear Embalse (CNE), en la Provincia de Córdoba, entraría en funcionamiento en 1984, mientras que en 1979 se inicia el proyecto de una tercera central nuclear en la provincia de Buenos Aires, Atucha II (CNAII), que al día de la fecha no se encuentra concluida.

⁶ La cuenca neuquina y la cuenca San Jorge, en la República Argentina, serían las dos áreas propicias para la realización de los proyectos correspondientes. En tal sentido, dichas áreas contarían con las condiciones geológicas apropiadas y la capacidad de transporte por vía de los gaseoductos, además de contar con el apoyo de los gobiernos locales para la realización de las inversiones respectivas.

En 1994, se crea Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA) para hacerse cargo de las operación y mantenimiento de las centrales nucleares de la CNEA y supervisar la construcción de Atucha II.

Conforme se indica, los recursos de uranio disponibles en Argentina alcanzan unas 15.000 tU, a pesar de que la CNEA estima que hay unas 55.000 tU como “objetivos de exploración”. Si bien a partir de mediados de 1950 se inicia la explotación del uranio, la última mina fue cerrada en 1997 por razones económicas⁷. Sin embargo, en los últimos tiempos existió la intención de reabrir la mina de Sierra Pintada, situada en la provincia de Mendoza, encontrándose dicho proyecto aparentemente suspendido⁸.

Si bien actualmente no existen proyectos de extracción de uranio que se encuentran activos, en la Argentina existen dos complejos mineros situados en la provincia de Mendoza (Malargüe y Sierra Pintada) que se encuentran en etapa de remediación y de operación suspendida respectivamente.

Nucleoeléctrica Argentina S.A., operadora de las centrales nucleares anteriormente mencionadas, informó que el uranio que actualmente utilizan las centrales nucleares que se encuentran en operación es importado en su totalidad, siendo adquirido en el mercado spot internacional a diferentes proveedores, es decir que proviene de diferentes orígenes.

La ARN indicó que el uranio importado que cuenta con la calidad adecuada para la fabricación de combustibles se procesa en la fábrica de combustibles nucleares CONUAR S.A.⁹, ubicada en la provincia de Buenos Aires. En cambio, si el uranio que se importa no tiene la calidad adecuada para la fabricación de combustibles nucleares, debe ser procesado por

⁷ El uranio es utilizado primeramente en los años 40 con fines bélicos. Terminada la Segunda Guerra Mundial comenzó el desarrollo de los reactores nucleares y sus combustibles como fuentes útiles de producción de energía. Su practicabilidad fue demostrada en 1958 cuando el primer reactor (Shippingport, Estados Unidos) comenzó a producirla. De allí en más, la explotación y el uso de este elemento creció vertiginosamente. El uranio es utilizado normalmente combinado con oxígeno como material combustible para su uso en los reactores nucleares (dando lugar a dióxidos de uranio), aunque hay otras combinaciones que se utilizan, principalmente en reactores de investigación (siliciuros, uranio metálico, etc.). Para más información: http://www.cnea.gov.ar/xxi/divulgacion/reactores/m_reactores_f5.html

⁸ Para más información: “Energía Nuclear en Argentina”, disponible en http://energia-nuclear.net/situacion/energia_nuclear_argentina.html

⁹ La composición accionaria de Conuar SA es de un 33% de CNEA y 67% del Grupo Perez Companc. La planta industrial se encuentra en Ezeiza, provincia de Buenos Aires, a 35 Km. del centro de la Ciudad de Buenos Aires. Desde allí, CONUAR comercializa todos sus productos destinados al mercado nuclear nacional e internacional. Fuente: <http://www.conuar.com.ar/home.htm>

otra empresa en forma previa a su ingreso a CONUAR S.A. La encargada de realizar dicha operación es la empresa Dioxitex S.A. que posee sus instalaciones en la provincia de Córdoba y que también es la encargada de realizar la gestión comercial e importación del uranio¹⁰. Por su parte, en cuanto a la CNA II, la misma utilizará combustible de uranio natural¹¹.

La participación relativa a la generación bruta de las centrales nucleares en operación respecto del total generado en el Sistema Argentino de Interconexión (SADI) durante el año 2012 fue del 2,01% para la CNA-I: y, del 2,85% respecto de la CNE, por lo que se infiere que en el año 2012 se vieron beneficiadas alrededor de dos millones de personas por la generación nuclear. Por su parte, la participación del uranio en el costo de generación de las centrales nucleares en operación representa aproximadamente entre un 6% para CNA-I y un 13%, en el caso de CNE.

Nucleoeléctrica Argentina S.A. como agente del mercado eléctrico mayorista, cobra una tarifa determinada para sus centrales en operación de acuerdo a su generación de manera tal de cubrir las necesidades operativas.

Respecto a los pasivos ambientales y conflictos existentes, la CNEA indicó que es propietaria de los yacimientos "Los Reyunos" y "Doctor Baulies", ambos con una superficie de 480 hectáreas, localizados en el Complejo Minero Fabril San Rafael (CMFSR). Las actividades que se realizan actualmente en dicho complejo comprenden tareas de mantenimiento general y de remediación ambiental. Asimismo, señaló que como consecuencia de haber realizado en el pasado actividades de extracción de uranio en los yacimientos "Papagayos" (Departamento de Las Heras), "Agua Botada" y "Huemul" (Departamento de Malargüe), estos se hallan hoy en día bajo la supervisión del "Proyecto de Restitución Ambiental de la Minería de Uranio" (PRAMU).

¹⁰ Dioxitex S.A. es una sociedad anónima estatal, perteneciendo el 99% de sus acciones a la CNEA y el 1% restante a la provincia de Mendoza. Fue creada por el Poder Ejecutivo Nacional para garantizar el suministro de dióxido de uranio que se utiliza en la fabricación de los elementos combustibles para las centrales nucleares de Embalse y Atucha I. La planta industrial, que está ubicada en la ciudad de Córdoba, entró en funcionamiento en el año 1982, haciéndose cargo Dioxitex S.A. de su operación en mayo de 1997. Fuente: <http://www.dioxitek.com.ar/sitio/empresa.php>.

¹¹ Según informó la ARN, en el año 2011 se importaron de Kazajistán alrededor de 60 toneladas y de Canadá otras 50 toneladas. En el año 2012, 200 toneladas también de origen canadiense. En lo que va de 2013, ingresaron al país 100 toneladas procedentes de Canadá provistas por la empresa Nynco Trading LTD.

Cobra importancia resaltar que en el año 2004, hubo intentos de relocalizar a la firma Dioxitex SA al Complejo de Sierra Pintada, lo que dio lugar a una fuerte oposición por parte de los vecinos de dicha localidad, que se vincularon también a los pasivos ambientales no remediados de la anterior explotación de la mina, y que resultó en la reactivación de las tareas correctivas necesarias en el lugar, como así también en la suspensión de dicho proyecto en la provincia cuyana¹².

2. Carbón

La región de Río Turbio conforma la cobertura del yacimiento carbonífero más rico de la República Argentina. Ubicado en el departamento de Guer Aike, en el extremo sudoeste de la provincia de Santa Cruz, tuvo un rol clave en las décadas del '40 y '50 cuando se debió sustituir el carbón que, hasta ese entonces, se importaba de Inglaterra. Sin embargo, superada dicha coyuntura, y con el impulso a nuevas fuentes energéticas durante los '60 y '70, el yacimiento comenzó su declinación¹³.

Uno de los factores determinantes que influyó en la falta de impulso para la operatoria del yacimiento fue el bajo poder calórico del mineral que alberga¹⁴. Sin embargo, luego del fatal accidente que se produjo en la mina en el año 2004¹⁵, el gobierno nacional emprendió un plan que amplía la

¹² Dioxitex S.A. se encuentra radicada en el barrio de Alta Córdoba (provincia de Córdoba), uno de los sectores más poblados de la ciudad, cuyos habitantes vienen solicitando su relocalización en otra zona por considerar que es altamente contaminante. Uno de los destinos pretendidos era San Rafael, desde donde los vecinos de la zona también mostraron su oposición. Para mayor información: <http://losandes.com.ar/includes/modulos/imprimir.asp?id=326702&tipo=noticia>

¹³ Para más información: http://www.energia.gov.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/contenidos_didacticos/publicaciones/rio_turbio.pdf

¹⁴ El carbón que se extrae de la cuenca de Río Turbio se encuentra caracterizado como del tipo "Bituminosos alto volátil "C" hasta Sub Bituminosos "A", de acuerdo con la clasificación por rangos A.S.T.M, consistiendo las reservas totales en 697 millones de toneladas. Fuente: <http://www.patagonianexo.com.ar/v2/el-carbon-y-la-matriz-energetica-nacional/>.

¹⁵ El 13 de junio de 2004 se produciría una tragedia que terminó con la vida de 14 mineros. Los operarios quedaron atrapados por el derrumbe generado tras un incendio en una de las galerías, a unos 600 metros de profundidad y varios kilómetros de distancia de la salida principal. Las causas de la tragedia habrían tenido su origen en el estado de abandono de las instalaciones y la falta de mínimas condiciones laborales, ambientales y de seguridad para realizar la explotación, iniciándose en la Justicia Federal de Santa Cruz una investigación para evaluar las actuaciones de las autoridades durante dicho hecho.

explotación de la mina, con la construcción y puesta en funcionamiento de una central termoeléctrica en dicha región¹⁶.

Así las cosas, hasta el momento la empresa involucrada en la explotación del yacimiento es Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT). YCRT se encuentra administrada desde el año 2002 por el Estado Nacional, siendo su objetivo explotar al máximo las potencialidades de este recurso, para de este modo abastecer a la central termoeléctrica que se encontrará integrada al SADI¹⁷.

La futura usina termoeléctrica de Río Turbio, que aún no se encuentra finalizada, aportará 240 MW al SADI¹⁸ y su construcción está a cargo de la empresa Isolux Corsán. Sin embargo, todavía no se posee información sobre la figura jurídica de la usina, si será una sociedad estatal o privada, su composición, y quien será su titular. Se indica que la empresa pasaría a integrar la ya existente sociedad del yacimiento, con participación de los trabajadores y del gobierno provincial. No obstante, algunos de los interrogantes que subsisten tienen que ver con quién será el dueño de la usina, quién venderá la energía y quién comprará el carbón¹⁹.

Si bien la central se encuentra especialmente diseñada para la extracción del carbón que se encuentra en la cuenca carbonífera sin necesidad de depurarlo, existen fuertes sospechas de que el mineral no alcanzaría para cubrir la demanda generada por la central. El costo por KW instalado superará los u\$s 2.800 dólares, el doble de los valores internacionales de las plantas de carbón o del valor promedio de la generación eólica en Argentina²⁰. Asimismo, también se alerta sobre las inversiones que se están haciendo en el ferrocarril hasta el puerto de Punta Loyola, a 258

¹⁶ En tal sentido, conforme la información que surge de los portales oficiales gubernamentales, los objetivos de mediano y largo plazo para el yacimiento son: insertar el carbón de Río Turbio dentro de la matriz energética nacional; desarrollar un horizonte de explotación a largo plazo y asegurar el aumento de la producción; revertir la ecuación económica del yacimiento; intensificar y profundizar los aspectos vinculados a su seguridad; potenciar el desarrollo del personal en pos de aumentar la productividad: sostener la producción a través del fortalecimiento de los sectores de soporte.

¹⁷ Para mayor información: <http://www.minplan.gob.ar/noticia/9760/rio-turbio-tiene-reserva-suficiente-para-150-anos-de-produccion.html>

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Para mayor información: <http://www.lanacion.com.ar/1547192-rio-turbio-una-usina-a-carbon-que-quema-dinero>

²⁰ Se recomienda la lectura del documento de Greenpeace (2009). *"Carbón, combustible para el cambio climático. Proyecto Central Térmica Río Turbio"*. Disponible en: http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/cambio_climatico/octubre_2010/informe_base_carbon_rio_turbio.pdf

kilómetros, teniendo en cuenta que el mineral necesario se encuentra *in situ* y el producto saldrá por cables de alta tensión, lo que llevaría a pensar que se está condicionando la línea férrea para transportar el carbón que se importará²¹.

No puede dejar de mencionarse que la explotación de carbón para fines energéticos se encuentra seriamente cuestionada por los impactos en sus emisiones a la atmósfera, y esto se refleja en el marco de los compromisos internacionales que surgieron en el contexto de negociaciones como consecuencia del calentamiento global. Ello, sumado al bajo potencial energético del mineral y al historial siniestral en lo que hace a la operatoria de la mina, no hacen sino preguntarse el sentido de una inversión como tal, en el marco de transición energética marcado por la agenda mundial.

3. Gas

El yacimiento “Loma La Lata” se encuentra ubicado en el centro de la cuenca Neuquina. El pozo descubridor del mayor yacimiento de la cuenca (YPF.Nq.LLL.x-1) se produjo en 1918, pero fue perforado a principios de 1977, casi 60 años después²². YPF es la única titular para operar el yacimiento, realizándose la explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales.

La producción media diaria de gas de la concesión “Loma La Lata” – Sierra Barrosa de acuerdo a la información brindada por la Secretaría de Energía (SE) y, tomando como ejemplo junio del año 2013, fue de 15.261.849 m³/día, y para el yacimiento Loma La Lata 12.606.864 m³/día.

El gas obtenido es destinado principalmente a los centros urbanos de Argentina. Hasta hace unos años también se exportaba gas a Chile, pero la actual crisis energética forzó a rescindir esos contratos. En tal sentido, y según lo informado por la SE, el destino final de la producción de gas de la concesión “Loma La Lata”, se reparte entre el gas entregado para la ge-

²¹ Para mayor información: <http://www.ambitoenergetico.com.ar/Electrica/habra-que-importar-carbon-para-abastecer-a-rio-turbio.html#sthash.Jjic2mh2.dpuf>

²² Hechem, Jorge J. (2010). “Breve historia sobre el descubrimiento Loma La Lata”. Disponible en <http://www.petrotecnica.com.ar/abril10/Sin/Breve.pdf>

neración de energía eléctrica, sector industrial, TGN²³ y TGS²⁴. Los totales del año 2012 fueron en m³ de: 17.920.010, 931.773,490, 3.439.395.400 y, 2.438.155.900, respectivamente.

La SE indicó, que en el marco de la matriz energética nacional, la concesión “Loma La Lata” inyecta gas en una central termoeléctrica del mismo nombre que pertenece a Pampa Energía S.A. Esta empresa se encuentra asociada a las redes de transporte y distribución del SADI, y el resto de su producción es inyectada en Mega (planta separadora del gas natural proveniente de la Cuenca Neuquina), donde se extraen los líquidos, y a un turbo expander, y desde ambos puntos se inyectan en los gasoductos Neuba I y II, Centro Oeste y Gas Pacífico. Asimismo, la SE indicó que la generación anual 2012 de la Central Loma La Lata fue de 2.549.031 MWh, que representan un 2,11% de la generación total del país en dicho año, y su consumo de combustible de gas natural fue de 564,5 millones de metros cúbicos.

Por su parte, conforme lo indicado por la Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos del Gobierno de la provincia de Neuquén, durante el año 2012 se realizó la venta de hidrocarburos a centrales térmicas de distintos puntos del país²⁵. También señaló que la empresa YPF no presentaba un detalle de facturación por yacimiento, ni lo hace por provincia, sino que debido a la particular forma en que explota, transporta y vende la producción de gas, realiza la facturación por Cuenca, incluyendo en la misma a las provincias de Mendoza y Río Negro. Se destaca que más del 90% del gas de la cuenca neuquina corresponde a la producción de la provincia de Neuquén²⁶. Por su parte, hay que señalar que tras el dictado de la Resolución 95/2013 de la Secretaría de Energía, la gestión comercial y el despacho de combustibles quedó centralizado en CAMMESA. De esa manera, los contratos de abastecimiento de gas celebrados por CAMMESA no indican el yacimiento desde el cual se abastece la parte vendedora, limitándose solo a indicar la cuenca productiva en la cual se produce el gas natural objeto de la contratación.

²³ Transportadora del Gas del Norte.

²⁴ Transportadora del Gas del Sur.

²⁵ Según informara la autoridad provincial son: Aes Alicura, Powerco, Capex (Agua de Cajón), Siderca, Central Térmica Mendoza, Gas Meridional, Central Güemes, Piedrabuena, Endesa Generación Salta, Central Dock Sud, Pluspetrol Energy S.A., Rafael Albanese SACIF y CMS Ensenada S.A.

²⁶ La mencionada dependencia provincial indicó que recepciona el detalle de facturación del gas producido en la provincia a los efectos de controlar el precio utilizado para determinar el valor boca de pozo para la liquidación de regalías, por ello si YPF no conforma factura de venta a CAMMESA se desconoce certeramente si actúa o no como intermediario.

En relación a los principales impactos socio-ambientales producidos por las operaciones de extracción de hidrocarburos, los mismos se encuentran asociados al perjuicio a la salud de las personas, contaminación del suelo, agua y aire, habiéndose realizado varios estudios que dieron cuenta de la contaminación causada a las comunidades de la zona. Por ello se iniciaron acciones judiciales vinculadas con acceso a agua segura a los pobladores del lugar, y por los daños y perjuicios derivados de la contaminación del lugar²⁷.

4. Biomasa

La energía que se puede obtener de la biomasa proviene de la luz solar, la cual gracias al proceso de fotosíntesis, es aprovechada por las plantas verdes mediante reacciones químicas en las células, que toman CO₂ del aire y lo transforman en sustancias orgánicas. En estos procesos de conversión la energía solar se transforma en energía química que se acumula en diferentes compuestos orgánicos (polisacáridos, grasas) y que es incorporada y transformada por el reino animal, incluyendo al ser humano, el cual invierte la transformación para obtener bienes de consumo²⁸. El poder

²⁷ La Defensora Oficial de Menores de la Provincia de Neuquén, a mediados de los años 90, interpuso una acción de amparo a fin de garantizar la salud de los niños y jóvenes de la comunidad indígena mapuche Paynemil, afectados por el consumo de agua contaminada con plomo y mercurio. En la acción solicitó que se obligue al Estado a proveer agua potable en cantidad necesaria para la supervivencia de la población afectada, realizar el diagnóstico y tratamiento de los menores afectados, y adoptar las medidas pertinentes para impedir en lo sucesivo la contaminación del suelo y el agua. La Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Civil de Neuquén confirmó la sentencia de primera instancia, haciendo lugar a la acción y condenando al Poder Ejecutivo Provincial a: 1) proveer 250 litros de agua potable diarios por habitante; 2) asegurar la provisión de agua potable a los afectados por cualquier medio conducente a ese fin; 3) poner en funcionamiento las acciones tendientes a determinar si existían daños por contaminación de metales pesados en los habitantes y, en caso afirmativo; 4) realizar los tratamientos necesarios para su curación, y; 5) tomar las previsiones necesarias para asegurar la preservación del medio ambiente de la contaminación. El tribunal entendió que había existido una omisión arbitraria del Estado provincial -la omisión de actuar con la debida diligencia- en la protección del derecho a la salud y al medio ambiente sano de la comunidad y, en particular, de los niños que la integran. A raíz del cumplimiento parcial de la sentencia (sólo se provee agua potable en forma diaria), los demandantes recurrieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Paralelamente, el 27 de marzo de 2002, las comunidades mapuches presentaron una acción contra la empresa Repsol-YPF por los daños y perjuicios que sufrieron en su territorio como consecuencia de la explotación hidrocarburífera. Para más información: <http://www.escri-net.org/docs/i/404346>

²⁸ Secretaría de Energía de la Nación (2008). *"Energía Biomasa. Energías Renovables"*. Disponi-

calorífico de la biomasa depende mucho del tipo de biomasa considerada y de su humedad. En Argentina, el potencial de aprovechamiento energético de la biomasa es muchísimo mayor a su actual utilización²⁹.

La Ley 26190 establece el “Régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica”. La política de fomento (estímulos e incentivos) para esta clase de proyectos de generación es fijada por la SE en su condición de autoridad de aplicación del régimen. Asimismo, en el ámbito nacional, se encuentra en estado de implementación el Proyecto para la promoción de la energía derivada de biomasa PROBIOMASA³⁰.

En el marco del programa GENREN, ENARSA llevó a cabo a partir de 2009 una serie de procedimientos de selección, requiriendo la presentación de ofertas de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, entre las cuales se incluyó el recurso biomásico.

Al día de la fecha, ENARSA adjudicó los siguientes proyectos de biomasa: Cooperativa Tabacalera de Misiones Limitada (proyecto “Leandro N. Alem”), Fundación Parque Tecnológico Misiones (proyecto “Posadas”), Azucarera Juan M. Terán S.A. (proyecto “Santa Bárbara”), Ingeniero y Refinería San Martín de Tabacal S.R.L. (Proyecto “Tabacal”), Compañía Eléctrica La Florida S.A. (proyecto “La Florida”), Fuentes Renovables de Energía S.A. (proyecto “Garruchos”) y Fundación Parque Tecnológico Misiones (proyectos “Aristóbulo del Valle” y “Aristóbulo del Valle II”). De acuerdo al marco jurídico aplicable, dichos proyectos fueron elevados a consideración y aprobación de la SE.

Los proyectos que se encuentran hoy operativos son: las centrales de co-generación de la Compañía Azucarera Juan M. Terán S.A. (Ingenio Santa Bárbara), Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal SRL (Ingenio Tabacal), y el aserradero de Alto Paraná S.A. (Puerto Piray), ubicadas respectivamente en Aguijares (Tucumán), Salta, y Puerto Piray (Misiones)³¹.

ble en: http://www.energia.gov.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/contenidos_didacticos/publicaciones/libro_energia_biomasa.pdf y http://www.energia.gov.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/contenidos_didacticos/publicaciones/libro_energia_biomasa.pdf

²⁹ Secretaría de Energía de la Nación (2008), Op. Cit.

³⁰ Para más información: <http://www.probiomasa.gob.ar/>

³¹ Respecto a los precios abonados por la energía generada por dichos proyectos, se señaló que en los casos de los ingenios Santa Bárbara y Tabacal, la energía comercializada en el MEM es abonada actualmente de acuerdo a los precios SPOT sancionados honorariamente por el organismo encargado del despacho. Por su parte, la central biomásica Puerto Piray fue habilitada en el marco de la Resolución de la Secretaría de Energía 269/2008 como autogenerador distribuido, por lo que la energía entregada al sistema en su punto de conexión es utilizada por

El resto de los proyectos no se encuentran todavía en etapa de ejecución u operación comercial, restando aún que los contratos de provisión suscriptos entre las partes contratantes entren en vigencia, una vez que se firmen los correspondientes contratos de abastecimiento al Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) a cada proyecto en particular. Sin embargo, está previsto que los proyectos de generación a partir de biomasa adjudicados por ENARSA se conecten al SADI³². El porcentaje que representan hoy esos proyectos en la matriz energética es de aproximadamente 0,45%. Por otro lado, el total de potencial contratada por los proyectos de generación a partir de biomasa adjudicados por ENARSA en los procesos referenciados equivale actualmente a aproximadamente un 24% del total de la matriz energética correspondiente a la generación de energía eléctrica generada a partir de fuentes renovables.

De acuerdo a los datos provisorios brindados por CAMMESA, la generación eléctrica proveniente de esta fuente alcanzó los 19.396,37 megavatios hora (MWh), durante el mes de julio de 2013, lo que representa aproximadamente un 18% de la generación de origen renovable y un 0,17% de la generación total registrada para el mismo período en el MEM.

Cabe destacar que tanto la SE como CAMMESA tienen competencia exclusivamente sobre la generación eléctrica habilitada en el ámbito del MEM, informándose por ello la producción de centrales conectadas al SADI. De esta manera, corresponden a las jurisdicciones provinciales los proyectos que se desarrollan en su ámbito.

En relación a los aspectos ambientales, es importante señalar que conforme lo expusiera ENARSA como así también alguna de las empresas consultadas, la puesta en marcha de los proyectos no ha generado conflictos sociales. Hay que tener en claro, además, que la biomasa, utilizada como fuente primaria para la generación de energía eléctrica, reemplaza

instalaciones industriales que posee Alto Paraná S.A., en otros puntos de consumo.

³² Sin embargo, en los últimos días ha trascendido que pese a que aún faltan dos años para poder alcanzar la meta del 8% de energía de fuentes renovables establecida en la Ley 26190 las autoridades gubernamentales ya habrían admitido el fracaso del programa GENREN. Las empresas se justifican señalando que no han podido cumplimentar con lo pactado debido a que los bancos y fondos de inversión frenaron los créditos a largo plazo por la incertidumbre que generan las políticas del Gobierno. Por su parte, agregan que también ha impactado negativamente la falta de acuerdo con el Club de París, la disputa con los bonistas, el cepo cambiario y las trabas a la remisión de ganancias. Y otro riesgo que marcan los empresarios y los bancos es la situación de CAMMESA. En tan sentido señalan que pese a que es la que garantiza la compra de energía, la administradora del mercado eléctrico no cuenta con recursos propios y solo sobrevive con los subsidios mensuales que recibe del Estado. Para mayor información: http://www.clarin.com/politica/Energia-fracaso-Enarsa-nuevas-licitaciones_0_1043895670.html

a otros combustibles que si son contaminantes (como es el caso del fuel oil), por lo que su aprovechamiento energético no solo no produce el aumento de los gases de efecto invernadero, por el contrario permite que no se generen dichas emisiones. Por su parte, la mayoría de los recursos que se utilizan serían desechados como residuos, lo que denota que aquí también su utilización para la generación de energía produce beneficios de carácter social y ambiental. Finalmente, al requerirse grandes volúmenes de materia prima para operar las centrales, los beneficiarios directos de ese proceso de generación a partir de recursos biomásicos serán todas aquellas personas (físicas y jurídicas) que intervienen en la cadena productiva (cadena de valor), vinculada a la producción, recolección, transporte y descarga de la materia prima involucrada.

II. Análisis del Proyecto Litio (Puna Argentina)³³

El litio es uno de los insumos claves para la producción de baterías y otros artículos electrónicos, como así también de las baterías para vehículos a propulsión eléctrica (híbridos y eléctricos puros). Como consecuencia, las expectativas respecto de la explotación de este mineral son elevadísimas, especialmente en el contexto de la necesidad global de reducir emisiones de gases de efecto invernadero y la dependencia en el uso de combustibles fósiles. En ese sentido, los países que poseen dicho mineral, ven el aumento del interés de empresas multinacionales en su explotación, creciendo la presencia e inversión de capital extranjero en la región. Especialmente en aquellos países que conforman el ‘triángulo del litio’ en el cono sur: Argentina, Bolivia y Chile.

En Argentina, desde hace 15 años se explota el “Salar del Hombre Muerto”, en la provincia de Catamarca. De igual manera, existen salares dispersos en diferentes provincias de nuestro país, como el “Salar del Gualicho” en la provincia de Río Negro; en el centro del país las salinas entre Buenos Aires y La Pampa, y al norte de la provincia de Córdoba las “Salinas Grandes”. Pero la mayor cantidad de salares se concentran en la denominada

³³ FARN y CEDIB (2012). *“El litio en la Puna Argentina y Boliviana. Principales implicancias de la explotación de litio en la zona.”*. Investigación efectuada por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Centro de Investigación y Documentación Bolivia (CEDIB) con el financiamiento de SOMO.

Puna Austral, ubicada en el oeste de las provincias de Salta y Jujuy y el norte de Catamarca, donde se encuentran los de mayor extensión: las “Salinas Grandes”, el “Salar de Olaroz”, “Jama Cauchari”, “Rincón”, “Pocitos” o “Quirón”, “Arizaro”, “Hombre Muerto” y “Antofalla”, entre otros.

Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones argentinas de litio, aunque en los últimos años se ha incrementado la participación de los países asiáticos. La puesta en marcha de la cadena de valor del material extraído trae como consecuencia la movilización de varios sectores ligados de forma directa e indirecta. En este caso, la producción se destina principalmente a la exportación, lo cual fomenta el desarrollo de infraestructura de transporte, que incluye vías de comunicación hacia los puertos. Para el caso de transporte de la materia extraída y transformada, se reactivó el tren “Ferroñor”, en el marco del acuerdo de cooperación minera entre Chile y Argentina, que une la ciudad de Salta con Antofagasta, donde se dirige por vía marítima a Asia o Estados Unidos.

En Argentina se identificaron dos grupos de empresas: a) aquellas tradicionalmente mineras o empresas *senior*, cuya actividad principal es la minería, con financiamiento mixto que está compuesto por fuentes estatales, reinversión de utilidades y una menor proporción de fondos en mercados financieros, y; b) las denominadas *junior*, constituidas como sociedades de capital-riesgo, que dependen totalmente de los mercados de capitales financieros para financiar sus actividades de exploración.

Por su parte, el gobierno argentino posee un interés especial en la explotación del litio, traducido en diversas políticas y acciones dirigidas a financiar la investigación y desarrollo de productos que contienen dicho mineral; y a nivel provincial fue declarado de interés público en Salta, y como mineral estratégico en Jujuy. Sin perjuicio de ello, se identificó un gran déficit por parte del Estado en su carácter de mediador y garante del espacio público, que dificulta y oscurece las relaciones entre sectores e intra-sectores.

Las comunidades indígenas que habitan las zonas desean continuar viviendo del modo que lo hacen ancestralmente, y temen que la extracción de litio en el lugar pueda afectar ese vivir. Esto no significa necesariamente una oposición a la explotación del mineral, sino la necesidad de que se garanticen sus derechos y la posibilidad de poder decidir su modelo de desarrollo³⁴.

³⁴ Para mayor información: http://www.somo.nl/publications-en/Publication_3642?set_language=en

La falta de claridad en aspectos de la regulación de otorgamiento de concesiones y autorizaciones, y de aplicación de procedimientos de consultas y otorgamiento de información pública, exacerba la competencia desigual en los procesos de consulta y relaciones con la comunidad, efectuadas sin injerencia estatal y con inherentes y lógicos vicios.

Esto motivó el inicio de acciones judiciales, como fue el caso de la presentada por 33 comunidades indígenas de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Las comunidades reclamaban la vigencia de sus derechos de acceder a la información y a ser consultadas las comunidades intentaron la vía internacional³⁵.

III. Conclusiones

El estudio realizado refleja, a priori, el contexto en el que se realiza la extracción y utilización de distintos tipos de fuentes primarias de energía en Argentina.

Como se ha podido observar, y en relación a una aproximación a la cadena de valor en los diferentes casos, las actividades vinculadas a la utilización de uranio, explotación de carbón y gas –excepto en lo que se refiere a la generación de energía eléctrica– se ven fuertemente marcadas por la intervención estatal en diferentes segmentos, mientras que en los casos de la ejecución de proyectos relativos a la utilización de biomasa, como a la explotación del litio, se observa mayor intervención del sector privado.

Todas ellas, excepto la utilización para fuentes energéticas de la biomasa, que en principio se induce puede presentar mayores beneficios ambientales (teniendo en cuenta el destino final que antes era dado al recurso), han denotado problemas asociados a la necesidad de llevar a cabo buenas prácticas ambientales por parte de los responsables de los proyectos, como así también de las diferentes exigencias de este tipo que deben reclamar quienes se encuentran involucrados en la cadena de valor que

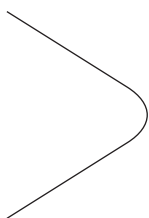
³⁵ En junio del 2013 luego que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) fallara negativamente respecto a la acción de amparo presentada por dichas comunidades para que se haga efectivo el derecho de consulta, estas decidieron recurrir a la instancia internacional, precisamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el mismo reclamo. Las comunidades tienen 6 meses luego del fallo para presentarse a esa instancia.

hace a la trazabilidad del recurso. Asimismo, se advierte la necesidad de un mayor cuidado, comunicación e información hacia la sociedad en donde se realizan las diferentes actividades, y el Estado se debe constituir como garante, cumpliendo con el rol que por la Constitución le es asignado realizar.

Es así que, en el caso en la explotación de uranio en la provincia de Mendoza, se refleja, por ejemplo, la reacción social frente a la instalación de una planta asociada a la actividad nuclear, como consecuencia -entre otras razones- de la deficiente gestión ambiental llevada a cabo en tiempos precedentes, tanto en lo que fue la operatoria minera como así también en lo que hace a la propia planta industrial que se proyectó relocalizar. Por su parte, el caso del carbón en Río Turbio, es una prueba fatal de los resultados que puede tener condiciones de seguridad mal gestionadas, sumándose a ello decisiones políticas que muchas veces van al contrario de soluciones más acertadas como podría ser, en este caso, el reemplazo de fuentes de energía contaminante por otras en armonía con el ambiente, que aparejarían seguramente también desarrollo local. Por su parte, con vinculación al gas en “Loma La Lata”, es evidente que la exploración y explotación de hidrocarburos se incrementará en el lugar como consecuencia del impulso que las autoridades están dando a proyectos de asociación con la empresa estatal YPF para la inversión en actividades vinculadas a los hidrocarburos no convencionales. En tal sentido, ya hemos visto que existen fuertes reclamos ambientales por contaminación y daños a la salud derivado de las prácticas con convencionales, por lo que indudablemente las actividades planteadas exigen se aprenda del pasado y se adopten los recaudos necesarios a fin de evitar daños futuros.

Finalmente, y en lo que hace a la extracción de litio, está claro que existe un fuerte reclamo de las comunidades donde se encuentran estos recursos en ser partícipes de los procesos de decisión que se llevan a cabo, ante la amenaza que podría plantear en su forma de vida y su hábitat. En tal sentido, y al igual que en los casos anteriores, se deben observar los mandatos legales existentes, como son además de nuestra Ley General del Ambiente N° 25675 y las previsiones planteadas por el Convenio OIT 169. No debe olvidarse que el ambiente es patrimonio de todos, las externalidades ambientales deben ser reducidas y mitigadas al máximo de lo posible por quienes cuentan con la posibilidad de obtener beneficios en la explotación de recursos existentes. Excepto en lo que es fractura hidráulica, existe normativa regulatoria que establece los recaudos que se deben tener en cuenta al realizarse las actividades aquí mencionadas, como así

también, fuertes lineamientos de orden internacional. Asimismo, la necesidad de que los proyectos de desarrollo cuenten con licencia social se evidencia no solo en las normas que le dan sustento sino también en la revisoría en la conflictividad que ha marcado los casos en estudio.



Recomendaciones y advertencias frente a los proyectos hidroeléctricos binacionales:

los casos Garabí y Panambí en el río Uruguay

Jorge Oscar Daneri¹

Coordinador de Proyectos de la Fundación M'Biguá, Ciudadanía y Justicia Ambiental

Resumen Ejecutivo

Se analiza aquí el incumplimiento del derecho constitucional y ambiental aplicable al caso de los proyectos de construcción de las represas Garabí y Panambí en el río Uruguay, entre las provincias de Misiones y Corrientes, por iniciativa conjunta de Brasil y Argentina.

Además, se formulan un conjunto de recomendaciones dirigidas al Gobierno Nacional y las provincias involucradas, como así también a la sociedad y las organizaciones comprometidas con la sustentabilidad de la Mesopotamia, que apuntan a la necesidad urgente de conformar un comité de cuenca nacional e internacional del río Uruguay y a la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica, como paso previo al desarrollo de estudios focalizados en obras de mega infraestructura y su ejecución en la cuenca.

¹ Con la colaboración de Melania Peirano, Carina Medina, Raúl Suárez Montórfano, Diego Rodríguez, Alfredo Serra y Omar Arach, todos miembros de la Fundación M'Biguá.

I. Introducción.

Análisis jurídico desde una visión de cuenca

La presente investigación procura reflexionar sobre los proyectos de represas hidroeléctricas Garabí y Panambí, en el río Uruguay, a la luz de un análisis jurídico con visión de cuenca que involucra el estudio de la jurisprudencia internacional y nacional más reciente y potencialmente aplicable, la legislación de las provincias de Misiones y Corrientes directamente vinculada con el tema, y su articulación y confrontación con la realidad presente del proceso de desarrollo de los estudios de ingeniería, económicos y ambientales. Se intenta, asimismo, una mirada comparativa que considere la experiencia con la cuenca del Paraná.

El fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya en el caso de las fábricas de pasta de celulosa (Argentina contra Uruguay), los fallos recientes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre consentimiento libre, previo e informado como mecanismo de participación de los pueblos originarios, el respeto necesario por el procedimiento del Estatuto del Río Uruguay, la ausencia –en el contexto del Acuerdo Marco Ambiental del MERCOSUR²– de un Protocolo Adicional o Tratado de gestión de la cuenca del río Uruguay, la falta de ejercicio del **federalismo de concertación**, frente a la potestad de las provincias sobre los recursos naturales de sus territorios (artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional), son expuestos aquí frente a estos mega proyectos, al igual que la aplicación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Gestión de Aguas³, y las enseñanzas de los Principios Rectores de la Política Hídrica Argentina⁴.

El análisis de conjunto conduce a una convicción esencial: la necesidad de desarrollar una **Evaluación Ambiental Estratégica** de la cuenca del río Uruguay en su integridad, conformar un **Comité de Cuenca nacional y regional**, y respetar los derechos humanos del pueblo guaraní.

Resulta central en el estudio, el cumplimiento de la ley de soberanía energética de la provincia de Misiones, respecto de la aprobación de los Términos de Referencia de los estudios en general y de los de impacto socioambientales en particular, por parte de su Poder Legislativo, como

² Mercado Común del Sur.

³ Ley 25688. **Artículo 3°:** “Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles”. Artículos 4 y 6.

⁴ Link: <http://www.cohife.org.ar/PrincipiosRPH.html>, ver especialmente los principios 16, 17, 22, 25, 28 y 31.

así también, la convocatoria a un plebiscito de manera previa a que se produzca el proceso de licitación para la construcción de cualquiera de estas obras en el futuro inmediato.

II. Localización y descripción del Proyecto Complejo Hidroeléctrico Garabí-Panambí

En el tramo brasileño del río Uruguay actualmente existen 13 represas en distintas fases de construcción y funcionamiento, mientras que existen otras 14 que se encuentran en fase de proyecto. Una importante investigación coordinada por Núcleo Amigos de la Tierra Brasil, expone este escenario con particular claridad⁵. Es una realidad imposible de negar e ignorar, y merece la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica de la cuenca en su conjunto.

III. El complejo hidroeléctrico

En 1972, Argentina y Brasil suscribieron un acuerdo para el estudio del tramo limítrofe del río Uruguay, dando lugar a la firma –en 1973– de un convenio entre la empresa “Agua y Energía Eléctrica” de Argentina y “Centrais Elétricas Brasileiras S. A.” (Eletrobras). En 1980 se firma un tratado bilateral y, a partir 2002, el proyecto fue inventariado en el “Plan de Integración para la Infraestructura Regional Sud Americana” (IIRSA) que el BID lideraba y que se encuentra inserto en uno de los equipos de trabajo de UNASUR⁶.

El 7 de diciembre de 2007 se suscribió en Brasilia **el “Protocolo Adicional al Tratado para la creación de una Comisión Técnica Mixta” (CTM)**⁷. El 22 de febrero de 2008, se firmó la “Declaración Conjunta de Presidentes”, en la que se ratifica la decisión de construir Garabí, se constituye la CTM y se instruye a Emprendimientos Energéticos Binacionales

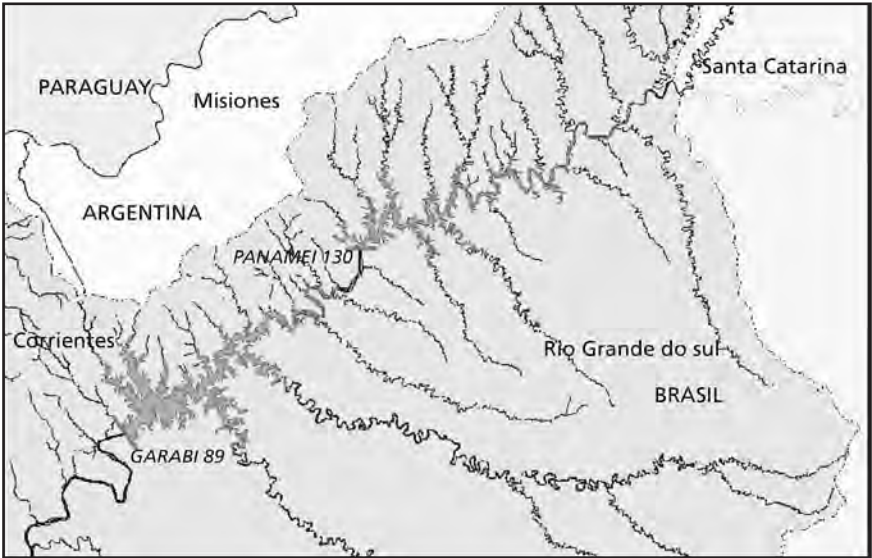
⁵ Link al documento: <http://www.natbrasil.org.br/Docs/hidreletricas/Cartilha%20Hidreletrica%2014-3-2011.pdf>

⁶ Unión de Naciones Suramericanas.

⁷ El Protocolo se encuentra en la biblioteca digital del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina. No deja de llamar la atención la modalidad de representación de la CTM referenciada y la inexistencia de participación de las provincias Mesopotámicas, como su absoluta delegación de atribuciones en EBISA.

Sociedad Anónima (EBISA) y a Eletrobras para que avancen en la realización de los estudios técnicos y ambientales. En noviembre de 2009 se firmó en Brasilia un acuerdo para instrumentar la formación de la Empresa Mixta Internacional que supervisaría la construcción, operación y mantenimiento del complejo Hidroeléctrico. En 2010⁸ fueron seleccionados dos cierres, Garabí (cota 89) y Panambí (cota 130), entre las provincias argentinas de Misiones y Corrientes y el Estado brasileño de Río Grande Do Sul.

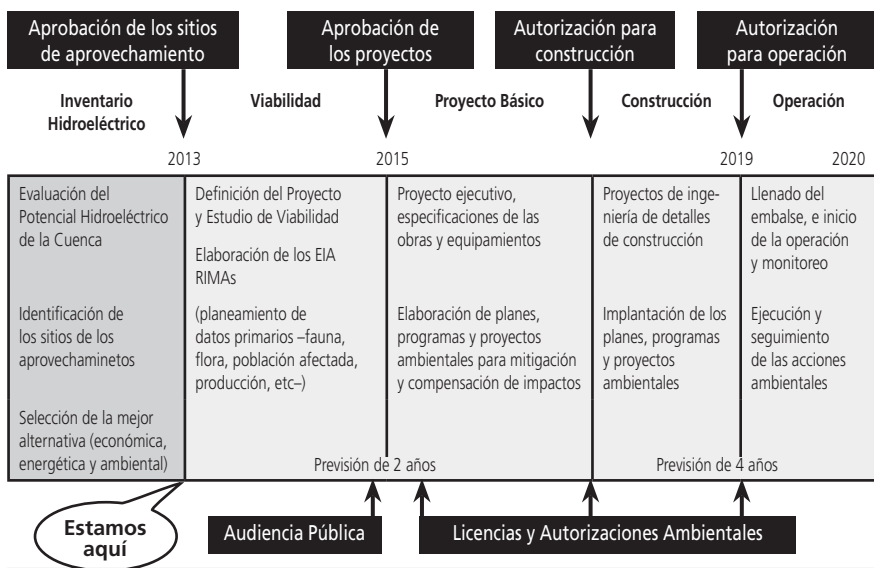
Gráfico 1: Mapa esquemático de la localización de las alternativas seleccionadas



IV. Planificación cronológica del proyecto

Las etapas informadas por Ebisa y Eletrobras para el desarrollo de los estudios y la construcción del proyecto de represas hidroeléctricas Garabí-Panambí se resumen en el siguiente cuadro:

⁸ Se presentó el Informe Final “Estudios de Inventario Hidroeléctrico de la cuenca del Río Uruguay en el tramo compartido entre Brasil y Argentina”.



El punto que señala “Estamos aquí” debe tomarse a partir del 6 de mayo de 2013 conforme fecha de suscripción de los contratos, de acuerdo a lo informado en: <http://www.ebisa.com.ar/node/22>

En 2010 se finalizó el Estudio de Inventario del río Uruguay y en marzo de 2012 se llevó a cabo la licitación LPI N° 2010 para la realización de:

- Estudios y proyectos de ingeniería del aprovechamiento hidroeléctrico;
- Estudios de impacto ambiental; y,
- Plan de Comunicación Social de las represas Garabí y Panambí.

Para los tres estudios, la licitación fue ganada por el Consorcio Energético del Río Uruguay integrado por: Consular Consultores Argentinos Asociados S.A.; Engevix Engenharia S.A.; Grupo Consultor Mesopotámico S.R.L., IATASA Ingeniería y Asistencia Técnica Argentina SA de Servicios Profesionales; Interchne Consultores S.A. y Latinoconsult S.A.⁹.

⁹ Disponible en <http://ebisa.com.ar/node/18>

V. Un diagnóstico sobre el estado jurídico institucional de los proyectos hidroeléctricos: recomendaciones y advertencias¹⁰

1. Fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)¹¹ en el “Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina c/ Uruguay)”.

En el fallo de marras existen una serie de puntos sobre los que debemos detenernos para considerar el proyecto hidroeléctrico que nos ocupa:

- a) En su punto 63, la Corte concluye que nada en el texto del artículo 41 del Estatuto del Río Uruguay de 1975, apoya la tesis según la cual este artículo constituiría una cláusula de reenvío hacia diferentes convenciones multilaterales, por lo que no son incorporadas al estatuto como tales.

Recomendación I:

En los casos que corresponda, las organizaciones de la sociedad civil especializadas deben activar los mecanismos de intervención de estas convenciones, en particular frente al Convenio OIT 169 de Pueblos Originarios.

- b) A partir del punto 80 del fallo, “la Corte considera que las obligaciones de informar, de notificar y de negociar constituyen un medio apropiado, aceptado por las partes, para alcanzar el objetivo que las partes han fijado en el artículo 1 del Estatuto. Estas obligaciones se revelan aún más indispensables cuando se trata, como en el caso del río Uruguay, de un recurso compartido que únicamente podrá ser protegido por medio de una cooperación estrecha y continua entre los ribereños.”

¹⁰ En un texto judicial específico redactaríamos el derecho aplicable al caso en estudio o litigio, y luego el petitorio, que aquí está dado por las conclusiones, sus recomendaciones y advertencias. A los efectos de honrar a la brevedad necesaria, uniremos bajo un mismo título estos dos escenarios de análisis.

¹¹ Disponible en: [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CPyD/file/sentencia_2010%20\(2\).pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CPyD/file/sentencia_2010%20(2).pdf)

La Corte señala que la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) tiene existencia propia y permanente y se encuentra gobernada por el principio de especialidad. Los Estados quisieron hacer de esta organización internacional un elemento central en el cumplimiento de sus obligaciones de cooperar establecidas en el Estatuto de 1975.

La distinción de la Corte entre informar y luego notificar es significativa en la interpretación y, por lo tanto, en la comprensión del Estatuto de 1975¹².

Recomendación II:

La Licitación LPI N° 2010¹³ y todo su proceso posterior, debe ser informada y notificada a la CARU. La CARU debe hacer público todo proceso formal relacionado con los proyectos Garabí y Panambí.

La Corte concluye que Uruguay, al no informar ni notificar a la CARU de los trabajos proyectados antes del otorgamiento de las autorizaciones ambientales para cada planta, y de la autorización para la construcción de la terminal portuaria adyacente a la planta Orión (Botnia), no ha cumplido con la obligación que le impone el artículo 7 en el primer, segundo y tercer párrafo del Estatuto de 1975 (Conforme puntos 111 y precedentes del fallo de la CIJ en el caso Plantas de Celulosa).

En cuanto a las obligaciones sustantivas, la CIJ precisa que las partes son llamadas en su accionar, a través de la CARU, a aplicar las medidas necesarias para preservar el equilibrio ecológico del río (conforme punto 187 de la sentencia). La CIJ precisa que esta obligación de vigilancia y prevención, es aún más importante en la preservación del equilibrio ecológico y es la obligación de coordinar la adopción de las medidas necesarias, lo que determina un rol central para la CARU en ***“el sistema global de protección del Río Uruguay establecido en el Estatuto de 1975. Es consecuentemente crucial que las Partes respeten esta obligación.”***

¹² El informar permitirá, como etapa inicial del procedimiento, determinar de manera sumaria y rápidamente si el proyecto podría causar un perjuicio sensible a la otra parte. Se trata de determinar si al proyecto se le aplica o no el procedimiento de cooperación establecido en el Estatuto y no de pronunciarse sobre el impacto actual sobre el río o la calidad de sus aguas. El tercer párrafo del artículo 7 relativo al contenido de la notificación dirigida a la otra parte en una etapa ulterior, permite así hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas.

¹³ Referenciada en el punto 4.

Lo expuesto determina la relevancia que la CIJ le da a la CARU como Comité de Cuenca, en contraste con el rol que adquiere la Comisión Técnica Mixta de la Represa de Salto Grande, por ejemplo. La CARU reúne la institucionalidad de un Comité de Cuenca en la gestión compartida de aguas internacionales. Este escenario –estudiados el Tratado y Protocolo Adicional ya citados–, no existe en el actual marco jurídico vigente del río Uruguay en el área limítrofe entre Brasil y Argentina, ni siquiera si estuviera en plena operatividad la Comisión Técnica Mixta (CTM) con las funciones y rol que le asigna el Protocolo Adicional al Tratado originario –operatividad que resulta inexistente a la fecha del presente trabajo–.

La CTM obra al solo efecto de la construcción de un conjunto de represas en el tramo medio del río Uruguay y no, con la visión de los Principios Rectores de la Política Hídrica Nacional, para decirlo de manera políticamente correcta. Más aún, sus funciones son sorprendentemente delegativas a favor de Ebisa y Eletrobras.

2. Medida cautelar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso represa de Belo Monte, Amazonas, Brasil.

En abril de 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitó a Brasil la suspensión de cualquier permiso u avances de obras para la construcción de la represa hidroeléctrica de Belo Monte, en el río Xingú, haciendo lugar a medidas cautelares a favor de las comunidades indígenas afectadas. Pero Brasil no solo incumplió la suspensión dispuesta, sino que además retiró su representación de la OEA¹⁴ y sus aportes económicos.

Pero lo importante fueron las razones que dieron lugar a la suspensión de obras solicitadas, por cuanto Brasil debía:

- i) Cumplir con la obligación de realizar consulta previa, libre e informada conforme la Convención Americana de Derechos Humanos y la Jurisprudencia de la Corte;
- ii) Disponer un acceso adecuado a los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental previo al punto i;

¹⁴ Organización de los Estados Americanos.

- iii) Adoptar medidas vigorosas y urgentes para los pueblos en aislamiento voluntario¹⁵; e iguales medidas para evitar enfermedades y epidemias¹⁶.

Existen dos lecciones por aprender en este caso y que resultan aplicables al proceso social e institucional en la cuenca del Uruguay: a) Brasil es la contraparte en el proyecto de Argentina; b) Brasil aplica normas de "Seguridad Nacional" de la Dictadura Militar, para suspender la aplicación de las medidas cautelares, dictadas por su propia Justicia en el caso Belo Monte, para que las obras puedan continuar¹⁷. El escenario de acceso a la justicia para las comunidades afectadas, es así de grave y delicado.

3. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del caso "Saramaka vs. Surinam" (28 de noviembre de 2007).

La Corte ha señalado reiteradamente que el derecho a la consulta previa está vinculado con el derecho a la propiedad comunal, garantizado por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, en la sentencia del caso "**Saramaka vs. Surinam**", la Corte consideró que la entrega por parte del Estado de concesiones para actividades extractivas dentro de territorios indígenas, constituye una restricción al derecho de propiedad privada comunitaria de los pueblos. Precisa que el Estado deberá garantizar al pueblo cuya propiedad se restringe:

- a) La participación efectiva *de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, explo-*

¹⁵ En América del Sur, existen aproximadamente un centenar de pueblos indígenas o segmentos de ellos que viven en aislamiento voluntario. Habitan en zonas de difícil acceso, rehuendo al contacto con la sociedad "occidental". Se los denomina "Pueblos sin contacto", "Pueblos ocultos", "Pueblos aislados", "Pueblos indígenas en aislamiento" o simplemente "Pueblos libres". Se han desplazado o mantenido en zonas de refugio a causa de hechos violentos y traumáticos como una estrategia de sobrevivencia. Habitan en las selvas amazónicas de Brasil, Perú, Bolivia, Colombia y Venezuela así como en el Chaco paraguayo. La historia de Sud América cuenta cómo en decenas de casos durante los más de quinientos años desde la conquista las enfermedades originariamente europeas y desconocidas en estas tierras, aniquilaron culturas enteras antes de la llegada física del conquistador a las comunidades indígenas.

¹⁶ Link: <http://www.aida-americas.org/sites/default/files/refDocuments/CIDH%20decisao%20Belo%20Monte%20MC%20382-10.pdf>. También sugerimos leer un artículo relevante sobre el estado de estas medidas cautelares en: <http://www.aida-americas.org/es/blog/dos-años-de-las-medidas-cautelares-para-belo-monte-brasil-sigue-sin-responder-y-la-construcción>

¹⁷ Más información: <http://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/porque-a-justica-nao-consegue-decidir-sobre-o-caso-de-belo-monte>

ración o extracción (en adelante “plan de desarrollo o inversión”) que se lleve a cabo dentro del territorio;

- b) que los miembros del pueblo afectado deben beneficiarse razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio;
- c) **que no se emita ninguna concesión dentro del territorio del pueblo afectado, a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental**¹⁸.

Recomendación III:

Que el consorcio adjudicatario de los estudios completos de las reservas proyectadas sea quien deba desarrollar los estudios de impacto ambiental y el proceso de audiencias públicas y de consulta informada al pueblo guaraní, no responde al principio de independencia que postula la CIDH. Lo expuesto debe ser estudiado claramente por las comisiones legislativas del Honorable Congreso de la Nación y la Cámara de Representantes de Misiones.

En este sentido, es relevante observar que la Corte Interamericana dice que “es necesario enfatizar que la obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta” (párrafo 187, sentencia Caso Sarayaku).

4. Corte Interamericana (CIDH). Sentencia caso Sarayaku vs. Ecuador (27 de junio de 2012).

La sentencia en el Caso Sarayaku marca un nuevo hito en el desarrollo de los derechos indígenas en el Sistema Interamericano.

¹⁸ Conforme al análisis del abogado Mario Melo en “Los aportes de la sentencia del caso Sarayaku al corpus iuris de los derechos indígenas”. Disponible en: <http://lalineadefuego.info/2013/07/29/los-aportes-de-la-sentencia-del-caso-sarayaku-al-corpus-iuris-de-los-derechos-indigenas-por-mario-melo1/>

En su brillante labor profesional, el abogado del pueblo Kichwa de Sarayaku ante la CIDH, Mario Melo, nos enseña que *“no debería perderse de vista que, aun cuando la Corte Interamericana vincula la consulta con el ejercicio de la propiedad colectiva sobre los territorios, la complejidad de los hechos vinculados con el caso Sarayaku y de los derechos que resultaron violados, muestra claramente que el derecho a la propiedad es un continente estrecho para una problemática tan amplia.(...) El remedio jurídico que propone la línea jurisprudencial Saramaka-Sarayaku es la consulta y la obtención del consentimiento libre, previo e informado como mecanismo de participación, que prevenga que la restricción del derecho a la propiedad territorial de los afectados les impida el ejercicio de su vida como pueblos.”* Pero el autor va más allá al calificar que, aun así, es un enfoque todavía limitado, en tanto señala que los pueblos indígenas son sujetos de derecho, como lo ha reconocido la Corte. Son sujetos, al igual que todos los pueblos del mundo, del derecho fundamental a la libre determinación¹⁹ que, de conformidad con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, conlleva la facultad de decidir su presente y su futuro y la de autonomía y autogobierno dentro de su territorio (artículos 3 y 4). Como se ve, los instrumentos internacionales ponen la discusión en otro plano.

Recomendación IV:

Tomando palabras del abogado Mario Melo, “los pueblos indígenas deben seguir exigiendo ser consultados y que se obtenga su consentimiento, antes de cualquier decisión que afecte sus territorios y sus culturas. Y para eso la sentencia del Caso “Sarayaku” es una herramienta formidable. Pero no deberían dejarse conducir a una discusión que se limita a la consulta y el consentimiento cuando lo que está en juego es la libre determinación.

¹⁹ Ver artículo 1 común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). Artículo 1, numeral 1: *“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.”* El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organismo de expertos independientes que supervisa el cumplimiento del PIDESC, lo ha interpretado como aplicable a los pueblos indígenas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2013). *“Consideración de Informes presentados por Estados Partes bajo los Artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones Finales sobre la Federación Rusa”*. 31ª edición. Naciones Unidas.Doc. E/C.12/1/Add.94 (12 de diciembre de 2003).

Deberían exigir el pleno ejercicio de su facultad de decidir su futuro y autogobernarse en su territorio”.

Lo expuesto es un punto central, más aún frente al reciente fallo de la CSJN en los autos: *“Confederación Indígena del Neuquén c/Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad”*²⁰, que aplica de manera relevante la Legislación Nacional indígena; art. 75, inc. 17 de la Constitución Nacional y el Convenio OIT 169, interpretando con amplitud y claridad el ejercicio de los derechos de “identificación por vía de autoconciencia”; “asentamiento mínimo de tres familias” y “en cuanto a la consulta obligatoria al pueblo originario”.

5. La ausencia de un tratado interjurisdiccional.

Las legislaturas de Misiones, Corrientes y Entre Ríos con el Estado Nacional no han ratificado legislativamente un tratado para la aprobación de los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), como tampoco de los estudios del emprendimiento que nos ocupa, en su conjunto.

En este caso, son relevantes los fallos dictados en sus dos instancias por la Justicia Federal de Entre Ríos, ratificados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en relación al proyecto represa hidroeléctrica de Paraná Medio, impulsados por una Acción de Amparo²¹ Ambiental ciudadana. Afirmamos que lo importante, es la consideración sobre la necesidad del ejercicio del federalismo de concertación y la celebración previa de un acuerdo interjurisdiccional de gestión de la cuenca compartida y no mediante el dictado de un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional ordenando la realización de EIA y otros estudios para la construcción de la represa hidroeléctrica citada (1997). Lo expuesto fue una de las razones que determinó la declaración de inconstitucionalidad del Decreto Nacional que había sido impugnado por los ciudadanos accionantes.

²⁰ Disponible en: http://argentina.indymedia.org/uploads/2013/12/csfn_-_confederacion_c_pcia_nqn.pdf

²¹ Sentencia Juzgado Federal de Paraná del 2/05/2007, autos *“Daneri, Jorge o. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional – Acción de amparo”*, la sentencia fue confirmada por la Cámara de Apelaciones y por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 23/05/2000.

Asimismo, se debe tener presente también el histórico fallo de la Corte en la causa “*Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)*”, por medio del cual determinó la responsabilidad que le corresponde al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de prevención y recomposición del daño ambiental existente en la cuenca. En cuanto a la conformación de un Comité de Cuenca, su relevancia se expresa en la clara línea interpretativa sobre el deber hacer en el conjunto de las cuencas del país²².

Conforme el punto 28 de los Principios Rectores de la Política Hídrica Nacional²³, concertados federalmente en los inicios del siglo XXI, lo expuesto es política de estado. Nuestra verdad es que, lamentablemente, no es así en los hechos.

Recomendación V:

La CSJN y la CIJ han sido claras y la escala comparada convoca aún más ante el escenario del río Uruguay, lo que hace sustantivo conformar no solo un comité nacional de cuenca, sino además un Tratado de gestión común de la cuenca entre los tres países involucrados, como ya hemos propuesto.

6. Legislación nacional y provincial relevante.

a) Ley N° 23879 de Obras Hidráulicas

Se debe prestar atención a lo dispuesto en su artículo 2, referido a la aprobación o rechazo de las EIA y los estudios en general por parte de

²² Más información sobre el tema en FARN (2013). “*Análisis a 5 años del fallo de la Corte, por Andrés Nápoli*”. Disponible en: http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/07/napoli_riachuelo_5anosdelfallo.pdf

²³ “Gestión de recursos hídricos compartidos con otros países”: *Los recursos hídricos compartidos con otros países deben gestionarse de acuerdo con los principios internacionalmente aceptados de uso equitativo y razonable, obligación de no ocasionar perjuicio sensible y deber de información y consulta previa entre las partes. Dichas gestiones requieren la concertación previa y la representación específica de las provincias titulares del dominio de las aguas en relación con las decisiones que serán sustentadas por la República Argentina ante otros países, tanto en materia de cooperación como de negociaciones y celebración de acuerdos. Cada provincia involucrada designará un miembro para integrarse a las actividades de las delegaciones argentinas en las comisiones y organizaciones internacionales que correspondan*”.

diversos ministerios y de las provincias intervinientes. El artículo 3 obliga a dar intervención al Congreso de la Nación cada tres meses durante el desarrollo de los estudios, con información parcial y luego final. Asimismo, le exige convocar a una Audiencia Pública, obligándolo a emitir un informe final destinado al órgano de aplicación de la ley, donde el área ambiental nacional competente tiene un rol relevante (ver artículo 2²⁴ inc. B).

Recomendación VI:

Exigir que el Congreso de la Nación cumpla su rol en el seguimiento de los EIA, y su evaluación en cabeza de los ministerios nacionales que la ley identifica, así como por parte de los órganos competentes de las provincias de Misiones, Corrientes ²⁵ y Entre Ríos.

El artículo 5²⁶ determina las responsabilidades de la gestión pública sobre los estudios vinculados con la enfermedad denominada “esquistosomiasis Manzoni”²⁷.

b) Ley N° 25688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas

La Ley N° 25688 en su artículo 6 ratifica la necesidad de conformar la autoridad de cuenca o comité de cuenca transfronteriza, como en el caso en estudio, más aún cuando un proyecto cuente con la potencialidad de producir impactos ambientales y sociales significativos, y ante la facultad

²⁴ “b) Aprobar o rechazar, en función del estudio del impacto ambiental realizado, la factibilidad de las obras planificadas. La no aprobación por parte de uno solo de los mencionados ministerios será suficiente para suspender la realización de las obras. Ante la situación señalada precedentemente se deberán rediseñar los proyectos observados a fin de disminuir el impacto ambiental a niveles aceptables para su aprobación, sometiéndolos para su consideración, nuevamente a ambos ministerios”.

²⁵ Decreto Ley N° 191/01, Corrientes. Aprueba el Código de Aguas de la Provincia, cuya autoridad de aplicación es el Instituto Correntino del Agua y que debería intervenir en todo el proceso de estudios desde sus inicios.

²⁶ Artículo 5: “Para las represas, construidas o a construirse, en zonas tropicales y subtropicales, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, implementará un programa de estudio y prevención de la esquistosomiasis Manzoni cuyo diseño, ejecución y evaluación se realizará en coordinación con los gobiernos provinciales de la región. El programa tendrá como objetivo la adopción de las medidas necesarias para el resguardo de la salud de la población”.

²⁷ Es una enfermedad parasitaria de países tropicales y subtropicales cuyo reservorio son caracoles de agua dulce, también llamada enfermedad de las represas.

de aprobación que se le delega u otorga a este tipo de comités de cuenca, por lo que se ratifica aquí la recomendación expuesta en el punto V.5.

c) Ley IV N° 56 de Soberanía Energética de la provincia de Misiones, denominada "Proceso decisional del patrimonio natural de los misioneros"

Debemos transcribir dos de los tres artículos medulares de la norma:

"Artículo 4: La intervención del Estado misionero, a través del Gobierno provincial y la Cámara de Representantes, es de carácter obligatorio y previa a cualquier decisión de carácter provincial, nacional y/o binacional, respecto de emprendimientos hidroeléctricos, incluyendo la formulación del anteproyecto de los mismos. Esta intervención procede respecto de todo emprendimiento hidroeléctrico actualmente en estudio y a los que en el futuro se proyecten.

Artículo 5: La intervención a la que alude el artículo precedente se ejerce a través de un (1) representante del Poder Ejecutivo y un (1) representante del Poder Legislativo electo por sus pares. La Cámara de Representantes, en ejercicio de lo dispuesto por el Artículo 124 de la Constitución Nacional, autorizará los estudios técnicos de pre-factibilidad, geológicos y socio ambientales de cualquier emprendimiento y/o proyecto hidroeléctrico²⁸."

Recomendación VII:

***Debemos señalar que los estudios que se están llevando adelante, licitados y adjudicados, no han cumplido con las normas prece-
dentes. Se recomienda apelar a la intervención del Poder Legis-
lativo de Misiones, para estudiar y de ser necesario observar y
ampliar los estudios que correspondan desarrollar o determinar
las vías de acción a seguir, resolviendo sobre su no validez política
e institucional. Consecuentemente, si la autoridad nacional avanza
en el proceso, se deberán iniciar las acciones legales federales
correspondientes directamente ante la Corte Suprema de Justicia
de la Nación, y denunciar estas violaciones del derecho provincial
y nacional ambiental ante la Sindicatura General de la Nación.***

²⁸ Sanción: 20/10/2011. Promulgación: 4/11/2011. Boletín oficial: 08/11/2011.

Debemos señalar que no existe información pública, ni respuesta ante los requerimientos formales de las organizaciones de la sociedad civil de Misiones y de otras provincias que informen sobre la existencia de acto legislativo de cumplimiento previo, debate político o nombramiento de los funcionarios que representen “la intervención” provincial, y tampoco respecto de la autorización sobre los Términos de Referencia de los estudios –ahora adjudicados– por parte del cuerpo legislativo provincial, de conformidad a los artículos 4 y 5 de la ley que ordena el cumplimiento de un procedimiento jerarquizado, ni más ni menos, como **“Proceso decisonal del patrimonio natural de los misioneros”**.

7. Caso Proyecto productivo Ayuí Grande (Provincia de Corrientes).

Se expone la opinión institucional de la Secretaría de Ambiente de la Nación en el caso identificado, mediante Resolución N°1238/2011, considerando lo dictaminado por la Consejería Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, entre otros fundamentos técnicos y legales, por lo que citamos su parte resolutive, que expresa casi todo²⁹.

Artículo 1º: Establécese que las obras concernientes al “Proyecto Productivo Ayuí Grande” resultan incompatibles con las obligaciones asumidas por la República Argentina en el Estatuto del Río Uruguay de 1975, y otras normas y acuerdos internacionales vigentes en materia de derecho internacional del medio ambiente a los que el mismo reenvía, pudiendo su ejecución comprometer la responsabilidad internacional del Estado por tratarse de una obra que causará perjuicio sensible al Río Uruguay al afectar la calidad de sus aguas.

Artículo 2º: Establécese asimismo que el “Proyecto Productivo Ayuí Grande” resulta incompatible con las disposiciones de la Ley General de Ambiente N° 25675, y de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26331, contrariando de ese modo los objetivos de la política ambiental nacional”.

Este “acto propio” del Estado Nacional ratifica la Recomendación del punto V.1

²⁹ Resolución N° 1238/2011, sancionada el 24/08/2011. Boletín oficial: 25/08/2011.

8. Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS DP). Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Una experiencia de gestión compartida de cuencas, en su proceso inaugural aún, pero incipiente, es el “Programa Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná” (PIECAS DP), en la cuenca inferior del río Paraná (Delta) donde cuatro jurisdicciones han avanzado, entre otros logros, con el desarrollo y concreción de una Evaluación Ambiental Estratégica³⁰.

No existe una Evaluación Ambiental Estratégica sobre los impactos a semejante escala de intervención en la cuenca del río Uruguay, a partir de la construcción de 13 represas aguas arriba en Argentina y sobre la región mesopotámica y la proyección de otras 14 más, como mínimo. No se puede avanzar con proyectos de estas dimensiones de intervención e impacto sobre una región casi única en el Cono Sur como la que abarca Misiones y Corrientes, por su vulnerabilidad ecológica, social y cultural, sin una EAE³¹.

Recomendación VIII:

Con este antecedente, y frente a la cantidad de represas construidas, en construcción y proyectadas, se hace inapelable la necesidad de desarrollar una Evaluación Ambiental Estratégica.

9. Antecedentes del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina.

Importantes procesos sociales dieron lugar a **Recomendaciones** del Defensor del Pueblo de la Nación, a las que se debería tomar mayor atención y respeto de las autoridades nacionales y provinciales:

³⁰ Entendemos por lo tanto relevante, como primer paso, la realización de una EAE de toda la cuenca, no solo con sus escenarios de represas existentes, en construcción y planificadas, sino también de otros procesos industriales (plantas de celulosas en Brasil y Uruguay) y de modificación o profundización del uso de los suelos, (plantaciones de pinos y eucaliptos, soja, etcétera) e iniciativas de navegabilidad integral de la cuenca.

³¹ No es un dato menor que actualmente Bolivia desarrolle una EAE en la región de los humedales del gran Pantanal, por la diversidad de proyectos mineros, analizándose ahora su ampliación a causa de la diversidad de pequeñas y medianas hidroeléctricas, más de 130 en ejecución y proyectadas por Brasil en la alta cuenca o nacientes del río Paraguay.

- **Represa de Paraná Medio.** Resolución N° 6053 de noviembre de 1996.
- **Hidro vía Paraguay-Paraná.** Resolución 4341/1998.
- **Plantas de Celulosa (Uruguay).** Resolución N° 40/2012.

Las mismas consolidan las herramientas de participación ciudadana existentes en la legislación nacional de presupuestos mínimos ambientales, jerarquizando la convocatoria a amplias audiencias públicas, el acceso previo y debidamente anticipado a la información y documentación relevante; *realización de estudios de impacto ambiental integral; creación de una comisión permanente de consulta*, e impulsar una agenda con el fin de *instrumentar mecanismos de participación social dentro del ámbito de la CARU*.

Recomendación IX:

Mobilizar la actuación de la Defensoría del Pueblo de la Nación sobre la base de los antecedentes articulados por los movimientos sociales que de manera organizada habitan e inciden en la región.

VI. Conclusiones: plebiscito obligatorio, vinculante e irrenunciable, previo la decisión sobre la concreción de las obras

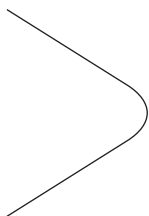
Resulta claro que antes de que se resuelva institucionalmente sobre la obra o sistema de represas que hemos estudiado en el presente trabajo, no pueden ser licitadas para su construcción por parte de ninguna área de gobierno o entidad nacional o binacional, si no se cumple con el artículo 6 de la Ley de Soberanía Energética de Misiones³² y las normas concordantes.

El proceso de contratación de los estudios técnicos y ambientales aquí estudiados, desde la conformación de sus Términos de Referencia, se ha realizado violando el derecho vigente, sin cumplir con la ley de soberanía energética de Misiones, sin un acuerdo interjurisdiccional de las tres provincias de la Mesopotamia argentina con el Estado Nacional, y sin intervención de la CARU, único comité de cuenca existente y operativo en el río Uruguay, en el tramo argentino.

³² Artículo 6: “Para la realización de emprendimientos hidroeléctricos y represas se requiere la participación previa del pueblo de la Provincia de Misiones, a través del mecanismo de plebiscito obligatorio, vinculante e irrenunciable, y cuyos efectos duran mientras las condiciones particulares e históricas que dieron motivo a la decisión del plebiscito perduren. La Cámara de Representantes establece por ley la necesidad de plebiscito y el Poder Ejecutivo convoca al acto plebiscitario.”

CAPÍTULO
IV

CUENCAS HÍDRICAS



El Derecho Penal Ambiental y sus implicancias en la Cuenca Salí-Dulce

Antonio Gustavo Gómez

Fiscal General ante la Cámara Federal de Tucumán

Miguel Eduardo Medina

Relator de la Fiscalía General de Tucumán

Carlos Maximiliano Amaya

Relator de la Fiscalía General de Tucumán

Resumen Ejecutivo

La Cuenca Salí-Dulce vincula naturalmente a una amplia zona geográfica. Involucra a las provincias de Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero y Córdoba.

El agua transportada por la cuenca es utilizada para diferentes fines, pero principalmente es destinada para el consumo humano y el desarrollo de actividades agrícola-ganaderas. La utilización del recurso indica la importancia de las medidas que se articulen para su cuidado y preservación, lo que indirectamente irá en beneficio de aquellos factores biológicos que conforman el ambiente circundante.

El accionar que deteriore la calidad del agua puede generar un daño incommensurable para la salud y el ambiente. Justamente, el Legislador a través de la sanción de la Ley N° 24051 se propone establecer una sanción penal ante la agresión del bien jurídico protegido.

Las implicancias y efectos del encuadramiento penal de la conducta de los agentes contaminadores que se radican a lo largo y ancho de la cuenca, la complicidad de funcionarios públicos y la reacción de los movimientos sociales merecen un análisis detallado que en el marco del presente trabajo será abordado.

I. La Cuenca Salí-Dulce

La Cuenca del Río-Salí Dulce se extiende sobre el territorio de cinco provincias, esto habla de una complejidad única en cuanto a la prevención y cuidado de la misma.

La Cuenca Salí- Dulce juega un papel muy importante: es la generadora de agua, abasteciendo a las provincias de Santiago del Estero, Córdoba y Catamarca¹. Los ríos Tala y Candelaria que nacen en Salta, escurren hacia el sur de esa provincia. Estos cursos de aguas dan origen al río Salí, y posteriormente pasan a formar parte del sistema Salí-Dulce, atravesando la provincia de Tucumán.

El río Tala constituye el límite natural entre las provincias de Salta y Tucumán. Nace al oeste en las sierras de Carahuasi, se dirige hacia el este con el nombre de río Anta incorporando varios tributarios en su trayecto. Posteriormente, entra a Tucumán para recibir algunos ríos de importancia por su margen derecha. Entre ellos se pueden mencionar: Acequiones, Cortaderas, Ibaquín, Choromoro, Vipos, Tapia y otros de menor envergadura. Aguas abajo, dichos escurrimientos ingresan al dique embalse “El Cadillal”, ubicado en jurisdicción territorial de Tucumán.

A dicho curso de agua, una vez que sale del embalse tucumano, se le suman los ríos: Loro, Calera, Lules, Colorado, Famaillá, Caspichango, Los Sosa, Pueblo Viejo, Seco, Gastona, Chico, Medina, Marapa y numerosos cursos de menor envergadura, hasta desembocar en el embalse de Río Hondo, en la provincia de Santiago del Estero.

Ese caudal llega hasta el norte de la provincia de Córdoba, donde forma numerosos bañados y atraviesa la laguna de los Porongos. Durante la estación de verano, las aguas llegan hasta la laguna de Mar Chiquita.

Los principales centros urbanos incluidos en la cuenca superior son: Rosario de la Frontera y Candelaria en el territorio de la provincia de Salta. En Tucumán: Burruyacú, Tafí Viejo, San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Banda del Río Salí, Lules, Bella Vista, Famaillá, Monteros y Simoca. Las localidades tucumanas Concepción, Aguilares, Juan Bautista Alberdi y Granero, están asociadas a las cuencas menores de los otros tributarios al embalse. En la región inferior: Termas de Río Hondo, Santiago del Estero, La Banda, Árraga, Loreto, y Villa Ojo de Agua, todas en la provincia de

¹ Más información en www.ambiente.gov.ar

Santiago del Estero. La mayor parte de la provincia de Tucumán está comprendida en la cuenca, y a su vez ésta ocupa solo el 28% de la extensión total de la provincia. Mientras que Santiago del Estero tiene un 23% de su extensión dentro de los límites de la cuenca, representando el 54% de la misma. En términos de población, se observa que la provincia de Tucumán es la más poblada en la región de la cuenca alta² y en relación a las industrias instaladas a lo largo de la cuenca media del Salí-Dulce, se advierte la presencia de instalaciones dedicadas al desarrollo de actividades de elaboración de azúcares, citrícolas, frigoríficas, minera y una papelería. A ello se le debe añadir las descargas crudas o mínimamente tratadas de los líquidos cloacales.

II. El sistema normativo

1. Marco general

En el escenario jurídico internacional afortunadamente pueden encontrarse antecedentes normativos que evidencian un abordaje serio de la problemática ambiental, desde una concepción que jaqueó el antropocentrismo clásico.

El modelo antropocentrista/extractivista tuvo su apogeo a partir de la revolución industrial del siglo XVIII, y sirvió de fundamento estructural a la visión de desarrollo ilimitado, mediante la utilización de recursos naturales renovables y no renovables, sin cavilaciones, pues estos eran considerados como bienes infinitamente disponibles. El cambio de visión que se advierte en el derrotero histórico, obedece a la percepción concreta de los efectos del agotamiento, de un modelo de desarrollo que se tradujo en la devastación de recursos naturales, en una distribución de las riquezas extremadamente injusta, superpoblación y una evidente y direccionada disparidad en la asignación de los pasivos ambientales.

Los avances normativos se plasmaron en la suscripción de convenios entre Estados, a través de acuerdos bilaterales o a consecuencia de ser parte de un organismo inter-estadual. Como punto de inflexión en la actividad

² Provincia de Santiago del Estero y Universidad Nacional de Córdoba (2007). *"Programa de Monitoreo del Embalse Río Hondo"*. (págs. 2 y 3).

normativa cabe citar la Declaración de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, más conocida como “Declaración de Estocolmo”³. Éste instrumento consta de un preámbulo y veintiséis principios, donde se deja establecido un nuevo paradigma ético, que puede apreciarse en la afirmación de que: *“la protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos”*. A partir de este hito en la evolución del derecho ambiental internacional, en particular, se aprecia el surgimiento de nuevos actores en el escenario social, los que se conocen como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Estas últimas, se caracterizan por mantener una marcada independencia del Estado y de los partidos políticos, pues tienden a ocupar un enorme espacio vacío entre lo público y lo privado.

Los avances generados a raíz de este cambio de paradigma, trajo como consecuencia la adaptación del derecho positivo interno a las exigencias de los tratados internacionales. En nuestro país, merecen referencia los postulados contenidos en los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional y los tratados ratificados por ley del Congreso de la Nación⁴. En esa línea, Argentina cuenta con leyes que regulan diversos aspectos, entre las que se destacan la Ley General del Ambiente (Nº 25675), la Ley de Gestión Integral de Residuos de origen Industrial y Actividades de Servicio (Nº 26612), la ley de Sistematización de la Gestión y Eliminación de los PCBs (Nº 25670), el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Nº 25688), el Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental (Nº 25831), la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (Nº 25916), la ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Nº 26331) y el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (Nº 26339).

Un análisis cuantitativo del cuadro normativo descripto, indica una regulación jurídica profusa respecto de cuestiones que tienen que ver con el cuidado, la gestión y la reparación del daño al ambiente, en un cla-

³ ONU. 5-16 de junio de 1972. Disponible en: http://issuu.com/fundacion.farn/docs/convenio_estocolmo_1972

⁴ “Convenio de Viena para protección de la Capa de Ozono”, Ley Nº 23724; “Convención sobre Humedales de Importancia Internacional”, Ley Nº 23919; “Convención de Basilea”, Ley Nº 23922; “Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente”, Ley Nº 24216; “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, Ley Nº 24295; “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, Ley Nº 24735; “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR”, Ley Nº 25841, y el “Protocolo de Kioto”, Ley Nº 25438, entre otros.

ro cumplimiento con el mandato constitucional. Sin embargo, las leyes emanadas del Congreso Nacional donde fijan presupuestos mínimos⁵, en muchos casos no son acatadas, y en otros, sufren una distorsión a través de la interpretación que realizan las legislaturas locales en un franco favor a intereses puramente economicistas. Como ejemplos cabe citar lo que acontece con la Ley de Bosques o la Ley de Glaciares. En el primer caso, la norma dispone claros parámetros de conservación del bosque nativo, clasificándolo de acuerdo a su ubicación y utilización, guardando la importancia del rol que le cabe a la masa boscosa en su lugar. Sin embargo, la tala sigue siendo indiscriminada y consentida por organismos provinciales que prestan aprobación expresa para arrasar zonas clasificadas como rojas⁶. La norma conocida como Ley de Glaciares⁷ dispone que la realización del inventario nacional de glaciares estará a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), estableciéndose los plazos para tal cometido en el artículo 16; claro, esos términos no están siendo respetados de ninguna manera⁸.

La promulgación de leyes “*per se*” no constituye un reaseguro contra la falta de aplicación del esquema normativo. Justamente, el incumplimiento de la ley genera conflictos sociales de dimensiones inconmensurables dado el bien jurídico en juego, lo que se agrava por el total fracaso de la intervención del derecho civil y administrativo en todas sus manifestaciones.

Los diversos matices y contextualizaciones de los conflictos ambientales que acontecen en el país, sustanciados en ámbitos preliminares a la aplicación de una sanción penal, evidencian serias dificultades a la hora de arribar a una solución. Si bien se asume al derecho penal como última *ratio*, ello no significa que un sujeto que articula una conducta destinada a vulnerar la salud pública y el ambiente sea beneficiado con la impunidad.

La implicancia del derecho penal ambiental, en cuanto a sus efectos en el devenir diario de los ciudadanos, es un fenómeno relativamente nuevo en nuestro país –principios de los años 90– pero de antigua data en el hemisferio norte. Como ejemplo es de citar los efectos de la aplicación del

⁵ Constitución Nacional, artículo 41 “...Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementirlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales...”

⁶ Véase CSJN, in re “*Salas, Dino y otros c/provincia de Salta y Estado Nacional s/amparo*”, S1144, XLIV.

⁷ Sancionada el 30 de septiembre del 2010 y promulgada de hecho el 28 de octubre de ese mismo año.

⁸ Más información: <http://www.conicet.gov.ar/presentan-el-primer-informe-del-inventario-nacional-de-glaciares/>

capítulo penal de la Ley de Residuos Peligrosos. La normativa a la que se le asignó el número 24051, tiene implicancias sustanciales en la gestión de la Cuenca Salí-Dulce, por lo que merece un análisis de la misma.

2. El modelo punitivo vigente

La Ley N° 24051 determina que la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos quedarán sujetos a sus disposiciones; considerando peligroso todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general, en particular los indicados en el Anexo I o que posean alguna características de las enunciadas en el Anexo II (vr. arts. 1 y 2).

El bien jurídico tutelado en el acápite de la ley de Residuos Peligrosos es la salud, no solo de las personas –técnicamente la “salud pública”– sino la del ambiente, esté o no habitado. Conclusión a la que se arriba con facilidad luego de la lectura del art. 55 de ese cuerpo legal que reza: *“será reprimido (...) el que, utilizando los residuos a que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general”*. Para ello es necesario la existencia de un peligro común, que ponga en riesgo y/o altere la salud o el equilibrio del ambiente.

El Legislador busca de esta manera poner a salvaguarda la salud, de conductas nocivas que repercutirán de forma grave en la vida de los seres humanos que habiten los alrededores de donde se produzca la actividad contaminante. Esto no es menor si se evalúa por un momento cuáles pueden ser los efectos directos e indirectos sobre las generaciones presentes y futuras.

La figura del art. 55 lo que hace es ampliar los objetos sobre los que recae la acción, dado que el envenenamiento, la adulteración o contaminación mediante la utilización de los residuos peligrosos ya se encontrarían abarcados en el art. 200 del Código Penal, y lo era respecto de aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales. En la actualidad, el art. 55, protege el ambiente en general y cualquiera de los elementos que lo integran: el suelo, el agua o el aire. Así, la jurisprudencia ha establecido que: *“la acción típica se trata de envenenar, contaminar o adulterar de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua o el ambiente en general”*;

es decir, se trata de un delito de peligro común que amplía notablemente la punibilidad del art. 200 del Código Penal”⁹.

El tipo legal se adscribe entre aquellos caracterizados como de peligro, en tanto no se reprime por el resultado de la acción exteriorizada en el mundo real, sino por el peligro que ha representado para lo tutelado. Un ejemplo claro sería en el supuesto de que con posterioridad a la prevención de las fuerzas de seguridad se hubiera puesto en práctica una medida de seguridad tendiente a evitar el daño al bien tutelado, la conducta típica ya se configuró, según reza en la Ley 24051.

Sebastián Creus y Marcelo C. Gervasoni han expresado que: *“el concepto de salud, como bien jurídico protegido en estos tipos, no es el de la salud humana o el de la salud pública tradicional que tutela el Código Penal (arts. 200 y ss.), restringido a la protección del estado sanitario de la población. Aquí se trata de una conceptualización más amplia, comprensiva de la salud de todos los componentes vivos que interactúan en el ecosistema. Esto es así puesto que los tipos penados comentados nacen en el contexto de una ley cuyo objeto de protección es el medio ambiente (...). El actual estado de la conciencia comunitaria viene exigiendo la protección del medio ambiente, por considerar su preservación como uno de los elementos condicionantes del futuro de la vida humana. La Ley 24051 es la institucionalización de dichas exigencias, de manera que los delitos insertos allí no pueden escapar a los intereses que satisface”¹⁰.*

III. Las causas penales

Conforme lo normado en la Ley N° 23984 (Código Procesal Penal de la Nación), la titularidad de la acción penal está en cabeza del Ministerio Público Fiscal¹¹, por lo que ante el indicio de la comisión de un hecho ilícito, se debe proceder a la instrumentación del proceso penal con el objeto de

⁹ Cámara Federal de San Martín, Sala 1°, 16/10/92, in re “Wentzel, Jochen E. y otros”, J.A., 1993 – III – 10.

¹⁰ Creus, S. y Gervasoni M. (1997). *“Tipos penales de la ley de residuos peligrosos”*, en Carlos Creus, Derecho penal. Parte Especial, 6a edición, actualizada y ampliada. Buenos Aires. Astrea.

¹¹ Código Procesal Penal de la Nación, artículo 5: *“ la acción penal pública se ejercerá por el Ministerio fiscal, el que deberá iniciarla de oficio siempre que no dependa de instancia privada. Su ejercicio no podrá suspenderse, interrumpirse ni hacerse cesar, excepto en los casos expresamente previstos por la ley.”*

determinar la entidad del mismo y la consecuente asignación de responsabilidad penal.

No hay que olvidar que a partir de la Reforma Constitucional de 1994 se incorporó a la Carta Magna Nacional el texto del artículo 120, donde el Ministerio Público es concebido como un órgano con independencia, autonomía y autarquía financiera. En el ámbito del Ministerio Fiscal, ello significa independencia de los poderes constituidos clásicos, a la hora de velar por la promoción de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en un marco de coordinación con las demás autoridades de la República.

En razón de lo dicho, desde fines de la década de los 90 en la jurisdicción federal¹² que cubre gran parte de la extensión de la Cuenca Salí-Dulce, se han dado inicio a múltiples investigaciones penales tendientes a deslindar responsabilidades por la constante contaminación del caudal del Salí-Dulce.

Por otro lado, la visibilización de los efectos directos de la contaminación sobre la población de la Cuenca Salí-Dulce, lamentablemente es una constante en la década que transcurrió. Esto obedece a múltiples causas, pero fundamentalmente, es atribuible a la percepción de saturación de la capacidad del ambiente de autoregenerarse ante la agresión de agentes dañinos.

Así es que fue *in crescendo* la cantidad de investigaciones que fueron incoadas por denuncias de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que a su vez exigen una participación activa en la instrucción, asumiendo el rol de querellantes.

En lo que respecta a las empresas denunciadas en distintas causas penales ante los Tribunales Federales de Tucumán, Santiago del Estero y/o Catamarca encontramos:

- a) Una importante minera, ubicada en los yacimientos de Aguas de Dionisio, en la provincia de Catamarca. Allí se investiga los posibles efectos contaminantes del emprendimiento minero, imputado por varios hechos que en su mayoría se encuentran inmersos en una vulneración al medio ambiente: por el volcado de efluentes cloacales crudos al curso del Río Salí, por el incumplimiento con los objetivos contemplados en la Ley N° 14771 (constitución

¹² Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán. La jurisdicción comprende a las provincias de Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero.

de Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio –YMAD) y la Ley N° 24769 (régimen penal tributario), por infracción a los art. 55 y 56 de la Ley N° 24051, por haberse detectado una presunta contaminación en el vuelco de efluentes de la planta de secado de la empresa minera. Todos estos requerimientos tuvieron su origen de distinto modo, ya sea por actuación de una persona o varias personas como querellantes o por intervención de un Fiscal Federal que lo hace en el marco del art. 26 de la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley N° 24946).

Sin dudas, la actividad desarrollada por la minera no solo provoca un daño ambiental sobre la provincia de Catamarca sino también sobre la provincia de Tucumán, en especial sus cursos hidrológicos, que a la vez condicionan el equilibrio natural de la cuenca Salí-Dulce. Por otro lado, la minera tiene una planta ubicada en Cruz del Norte donde se descargan gran cantidad de residuos sólidos como cobre, sulfatos, cianuro, molibdeno, hierro, manganeso, arsénico y boro, superando los límites establecidos por la Ley N° 24051 de Residuos Peligrosos.

- b) Las empresas citrícolas por el vuelco de efluentes crudos en canales de la ciudad de Tafí Viejo que posteriormente escurren hacia la Cuenca Salí-Dulce. Los efluentes de las citrícolas, sobre todo de las que producen jugos concentrados o demás, generan efluentes muy parecidos a la vinaza (desecho de la producción de alcohol con la melaza de caña) ya que también tiene mucha materia orgánica.

Los efluentes provenientes de las citrícolas, presentan valores elevados para los parámetros de demanda bioquímica de oxígeno, sólidos sedimentables y sustancias solubles en éter etílico, observándose restos orgánicos en descomposición que se asemejan a la pulpa. Debido a los parámetros elevados de DBO¹³ y DBQ¹⁴ se deriva un agotamiento considerable de las reservas de oxígeno, produciendo como consecuencia la reducción de la vida acuática por mortandad de especies animales y plantas a lo largo de toda la cuenca Salí-Dulce.

¹³ Demanda biológica de oxígeno.

¹⁴ Demanda química de oxígeno.

- c) Los sanatorios privados y los hospitales públicos, quienes vuelcan sus residuos patológicos (entre los que se individualizaron gases con sangre, agujas, jeringas, guantes, delantales de quirófano, catéter, sondas, ampollas para nebulizadores y nebulizadores, entre otros) en la Planta de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos de Paracará Pintado (ubicada en la localidad homónima, Dpto. Cruz Alta, Tucumán) dentro de lo que se denomina como cuenca Salí-Dulce.
- d) Los ingenios azucareros, quienes son grandes generadores de agentes líquidos, gaseosos y sólidos, provocan un daño grave e inmediato, ya que arrojan la vinaza, la cachaza y la melaza sobre los canales que tienen como destino final la Cuenca Salí-Dulce. La melaza es un producto viscoso de gran densidad, rico en sales pero pobre en sacarosa, por lo que ya no se utiliza para seguir sacando azúcar, mientras que sí puede ser empleada para la fabricación y fermentación de alcohol. La misma es acumulada en piletones a cielo abierto produciendo una evaporación de todos los elementos volátiles y decantación de sólidos, estos decantadores pueden estar ubicados cerca de las márgenes de un río, lo cual por percolación podría llegar a las napas de agua cercanas al curso de agua. Como contaminante principal de la industria se destaca la vinaza, desecho que se genera durante la elaboración de etanol con la melaza de la caña de azúcar, representa el principal problema de contaminación de la cuenca Salí Dulce de la que también forma parte la provincia de Santiago del Estero. Por último, encontramos la cachaza, que es el residual del proceso de flotulación, decantación o filtrado del jugo de caña conjuntamente con el agua que se usó en la indivisión del proceso de molienda que contiene las microfibras de caña, que al ser filtrado a través de un proceso de vacío se le extrae el porcentaje final de sacarosa que contiene.

A través del ducto arrojan los deshechos, teniendo esto como consecuencia un daño sobre la salud de la población y la medición de la calidad del aire. En época de zafra, más allá de la contaminación sobre la cuenca de Salí-Dulce, existe una densa nube de hollín que sumerge a toda la provincia en tiniebla y ocasiona inconvenientes como: suspensión de vuelos, contaminación ambiental, enfermedades en las vías respiratorias y accidentes en las rutas. Son quince los ingenios que hay en Tucumán, todos están denunciados por contaminar.

- e) Los basurales clandestinos ubicados al margen del río Salí, de las distintas localidades como San Miguel de Tucumán, Aguilares, Fa-maillá, Concepción, Yerba Buena, La Banda del Río Salí, Tafi Viejo y Las Talitas, los cuales arrojan los residuos urbanos, que en su mayoría se trata de residuos patológicos. Asimismo, existe un basural denominado Pacara Pintado, ubicado al margen del río Salí en San Miguel de Tucumán, el cual no es óptimo para cumplir su función, ya que facilita que los elementos contaminantes lleguen a las napas freáticas.
- f) Los frigoríficos, que arrojan los desperdicios producidos de la faena de animales bovinos sin tratamiento sobre la cuenca. Los efluentes líquidos provenientes de la industria frigorífica son derivados de aguas de lavado, procesos de desangrado y evisceración, tripería y mondonguería. Entre los contaminantes de efluentes líquidos se destacan los restos de sangre (contaminante principal) grasas, proteínas, huesos, estiércol, pelos, plumas, temperatura, detergente y microorganismos patógenos.

En todos estos casos, la acción penal se dirige contra los propietarios o integrantes del directorio de la empresa, y no contra el emprendimiento industrial, por cuanto nuestro derecho penal es de acto.

IV. Comparación con la Cuenca Matanza-Riachuelo

La cuenca Matanza-Riachuelo tiene una similitud con lo acaecido en la cuenca Salí-Dulce. En el caso de la primera (que atraviesa catorce municipios del Gran Buenos Aires y Capital Federal en los 2200 kilómetros cuadrados y cuenta con una población de 7.266.000 personas), el 35% de esa gente no tiene acceso al agua potable, el 55% carece de cloacas y convive con 105 basurales a cielo abierto.

Por su parte, la cuenca Salí-Dulce es la segunda más contaminada de la Argentina, y como ya mencionamos, está compuesta por cinco provincias: Tucumán, Córdoba, Catamarca, Salta y Santiago del Estero. En esta cuenca habitan cinco millones de personas, siendo el río Dulce la principal

fuelle de agua de la provincia de Santiago del Estero; el daño ambiental se encuentra evidenciado en la ciudad de Las Termas de Río Hondo, ante los múltiples casos de mortandad de peces. Ante tal panorama, en diciembre de 2011 se firmó un acuerdo entre las empresas en las que se comprometieron a reducir el impacto ambiental.

Sin embargo, la proliferación de asentamientos es moneda corriente en la ciudad de San Miguel de Tucumán y en sus alrededores. Núcleos poblacionales con necesidades básicas insatisfechas cruzan la capital de norte a sur y de este a oeste. La prueba palpable que el gran problema argentino continúa siendo la distribución del ingreso.

En este mapa de la desigualdad, la crisis medioambiental está a la vista. En otras palabras: hay muchos tucumanos que viven tan mal como a orillas del Riachuelo. Sin dudas que la contaminación ambiental afecta en mayor proporción a los hogares de estratos sociales más pobres, con nivel educativo hasta secundaria incompleta y hogares con niños menores de 18 años, que son los grupos sociales más indefensos; las deplorables condiciones en que viven representan una amenaza permanente.

La ciudad capital de la provincia de Tucumán presenta distintas situaciones de vulnerabilidad ambiental que atentan contra la salud de la población y la calidad de vida urbana. La contaminación de los canales y del río Salí (desagües cloacales, residuos de empresas citrícolas y de ingenios); los desbordes cloacales (por saturación de redes y conexiones clandestinas); las áreas inundables; los residuos industriales que no reciben tratamiento antes de su disposición final; las situaciones deficientes en el predio de disposición final de la basura; la presencia de basurales clandestinos, son las principales causas de contaminación de toda la cuenca Salí-Dulce.

A modo de ilustración traemos a colación una nota periodística del diario "La Gaceta" del 4 de noviembre de 2012 que reza: *"la zafra finalizó, pero los problemas ambientales continúan. Esta semana ocho ingenios fueron multados por el Estado, al considerarse que 'sus conductas eran desaprensivas' frente a los compromisos asumidos para el cuidado ambiental. Así lo expresó el titular de Medio Ambiente, Alfredo Montalván. El funcionario detalló que se trata de sumarios iniciados contra los ingenios Leales, La Corona, Cruz Alta, Concepción, La Florida y San Juan, mientras que hay dos establecimientos más también en esa línea, aunque se aguardan los resultados de laboratorio para establecer qué líquidos vertieron a arroyos y ríos de la Cuenca Salí-Dulce."*

La situación del Salí Dulce y la Cuenca Matanza-Riachuelo tienen como común denominador la contaminación industrial sumado a un ineficiente control de las autoridades ambientales; la gran diferencia es que la Cuenca Matanza-Riachuelo tiene una sentencia de la Corte Suprema Justicia de La Nación (CSJN) que obliga a todas las partes involucradas a ir avanzando hacia el saneamiento.

Las provincias integrantes de la cuenca Salí-Dulce adoptaron un camino similar al de la cuenca Matanza-Riachuelo, donde se creó a través de una ley nacional un organismo denominado Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce, que tiene como objetivos:

- ▶ La mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca;
- ▶ La recomposición del ambiente en la Cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); y,
- ▶ La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción, creando el Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí cuyos objetivos son reducir la contaminación de origen industrial y urbano que afecta a los recursos hídricos de la cuenca del río Salí Dulce, controlar la erosión y los procesos de sedimentación en la cuenca del río Salí Dulce, recuperar las condiciones ambientales del embalse de Río Hondo y preservar los Bañados del Río Dulce, de la laguna Mar Chiquita y de otros cuerpos de agua y minimizar los riesgos asociados con excesos o faltantes de agua, en toda la Cuenca.

Cabe acotar que en la cuenca Salí-Dulce, la Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) y la Fundación Ambiente y Desarrollo (FUNDAYD) presentaron una demanda por daño y recomposición ambiental ante la CSJN contra el Estado Nacional, las provincias de Tucumán y Santiago del Estero y contra 33 empresas responsables de la contaminación, entre ellas: ingenios azucareros, citrícolas, papeleras y frigoríficos. Si bien la presentación no fue admitida –no significa rechazo de la cuestión de fondo–, en función de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley General del Ambiente¹⁵, en ella se analiza la responsabilidad por contaminación atmosférica de las industrias demandadas, constitu-

¹⁵ CSJN, F. 225, XLVIII, in re “Fundación ambiente y Desarrollo (FUNDAYD) y Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) c/Tucumán provincia de y otros s/daño ambiental”, rta. el 17709/2013.

yendo una muestra del temperamento adoptado por los actores legitimados ante el organismo jurisdiccional. Ahora bien, entendemos que no alcanza con castigar a los contaminadores a recomponer el ambiente y sancionarlos económicamente, o atacar esta problemática con amparos de tipo preventivo, sino que al existir un litigio donde se encuentran involucrados los recursos naturales debe irse más allá, sancionando con penas de prisión efectiva e indemnizaciones cuantiosas a quienes cometieran esos actos antijurídicos.

La demanda se dirige contra el Estado Nacional, dado que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Subsecretaría de Recursos Hídricos (dependiente del Ministerio de Planificación) son autoridades de aplicación de las Leyes N° 25688, 25676 y 24051 que regulan la cuestión, y, además, por tener a su cargo el poder de policía ambiental sobre un recurso interjurisdiccional como la Cuenca Salí-Dulce. La demanda tiene por objeto que se condene a los demandados a realizar un Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca que cumpla con los siguientes objetivos:

- ▶ mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona;
- ▶ recomponer el ambiente dañado; y,
- ▶ prevenir los futuros perjuicios con suficiente y razonable grado de predicción. Por último, requieren que se ordene a las empresas demandadas que contraten el seguro ambiental obligatorio, de conformidad con la normativa ambiental vigente.

Un detalle no menor y que merece ser destacado es el hecho de que existe una empresa que no fue incluida en la demanda por la contaminación de la cuenca Salí-Dulce. Es el caso de la Minera Bajo La Alumbraera, la cual realiza una actividad que no solo es objeto de preocupación para las poblaciones catamarqueñas que se ven afectadas en sus cualidades sanitarias y ecológicas, sino también resultan relevantes los efectos que produce sobre el propio territorio tucumano, en especial sobre sus cursos hidrológicos, que a la vez condicionan el equilibrio natural de la Cuenca Salí-Dulce. Un informe elaborado por el profesor Titular de Biología Evolutiva (Universidad Nacional de Córdoba), Raúl Montenegro, da cuenta de la degradación ambiental provocada por el yacimiento en la zona aludida anteriormente. Montenegro advierte que La Alumbraera *“no solamente contamina en Catamarca sino que ha exportado su contaminación a Tucumán, donde llega el mineraloducto de 316 kilómetros de largo. Allí el*

concentrado de mineral es secado, y los líquidos residuales se vuelcan al canal DP2 que descarga sus aguas en el Río Salí y por lo tanto en el Dique Frontal de Río Hondo en Santiago del Estero.”

Por otro lado, el gobierno santiagueño insiste en sancionar penalmente a los ingenios tucumanos que contaminan la cuenca del Salí-Dulce, provocando un daño ecológico sin precedentes. Sin embargo, la justicia federal tucumana continúa investigando a los ingenios que vierten sus desechos al cauce del Río Salí, procesando en algunos casos a sus propietarios.

V. Conclusión: Cambiar el paradigma para proteger la cuenca

¿Qué es un cambio de paradigma? Es una mutación en el modo de abordar teórica y prácticamente una realidad ante la emergencia de una nueva, mejor y más abarcadora comprensión de dicha realidad. En el derecho, y no sin resistencia, pueden leerse estos cambios en Locke, Montesquieu, etc. Y por qué no citar en nuestro país a la histórica Asamblea del Año 1813, el insigne tucumano Juan Bautista Alberdi, Vélez Sarsfield, etc.

Estos cambios de paradigma significaron en su época sacudones morales, como por ejemplo lo fue en el concepto de propiedad o la abolición de la esclavitud por la recordada Asamblea. Si no fuera por aquellos patriotas que desde la ética, afectando el “derecho natural” de aquel entonces –incluso tolerado y defendido por la Iglesia Católica– emprendieron un nuevo camino hacia la igualdad, hoy no nos sorprenderíamos ante ese derecho extraño donde un hombre podía tener la propiedad de otro.

En el caso de la administración de Justicia orientada a la defensa del ecosistema de la Cuenca Salí-Dulce, está en curso una transformación epistemológica análoga. Estamos pasando de un paradigma histórico y repetido en la última mitad del siglo XX hacia uno nuevo. Los jueces civilistas y administrativistas se han adueñado del Derecho Ambiental, apoyados en una doctrina académica constitucional que llegó al paroxismo en 1994 con la modificación constitucional y la redacción del artículo 41.

Pero ya para ese entonces se llegaba tarde. La conducta de los pueblos afectados por la contaminación comenzaron a declararlo insuficiente definiendo así de la academia universitaria que anacrónicamente defendía

tenazmente ese modelo –en apariencia– recién creado. Comenzaron a gestarse asambleas ciudadanas, organizaciones de la sociedad civil y grupos auto-convocados, que frente a la inactividad (y por qué no, la complacencia del Estado) veían cómo su urgente derecho al ambiente sano y a un mínimo de salud, era avasallado. De allí que el instrumento elegido y por excelencia es el Recurso de Amparo.

La ciencia del Derecho, como el resto de las ciencias sociales, avanza normalmente por la acumulación de conocimientos, pero cada tanto se produce una crisis que generalmente se resuelve cuando los pueblos conductores de su propia historia encuentran un nuevo paradigma, según Kuhn¹⁶. La crisis es desencadenada por nuevos hechos que la tradición los reconoce como anómalos porque no pueden ser explicados por la visión dominante. Desde el Derecho Ambiental, la destrucción de ríos, valles y montañas es enfrentado con acciones civiles o administrativas, con una fuerte invocación constitucional como si fuese el talismán mágico que detiene el tiempo y todo lo cura. Pero no es así. Siguiendo el proceso de Kuhn, los pueblos afectados por la contaminación ambiental están generando hoy un cambio de paradigma donde lo “nuevo” (y por primera vez menciono el Derecho Penal Ambiental) coexiste por un tiempo con la visión dominante. La sociedad se divide, y como siempre, ocurre la resistencia académica tradicional. Largos tratados sobre el derecho a la reparación del daño ambiental o los ríos de tinta sobre “seguros ambientales” son el ejemplo más burdo de que ya se han terminado los tiempos de la defensa del ambiente desde el concepto de la propiedad. Los investigadores más libres que llegan al derecho desde otras ramas de las ciencias han descubierto nuevos enfoques para explicarnos el drama de un planeta que ya no nos tolera. Ellos –jóvenes, por supuesto– nos sugieren nuevos caminos abandonando la sacrosanta dogmática.

La única respuesta al fracaso de la implementación de medidas administrativas tendientes a evitar y moderar los efectos de la contaminación de los agentes industriales ubicados en la zona de influencia del curso hídrico, hace imperativo repensar los programas seleccionados. Estas medidas adolecen de un defecto, y es que son concebidas desde una perspectiva economicista, omitiendo que el contaminador siempre traslada los costos ambientales a la sociedad. No obstante, y ante ese fracaso, se debe aplicar con todo el rigor la ley penal, como una herramienta eficaz en la protección de la “salud”.

¹⁶ Kuhn, T. (2004). *“Las Estructuras de las revoluciones científicas”*. Facultad de Ciencias Económicas. Santiago de Chile.

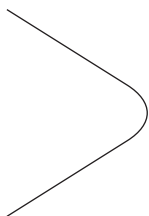
En ese sentido, en lo que se refiere a la hesitación de la acción penal, es destacable el alto nivel de participación social que se hace ostensible en la multiplicidad de organizaciones que impulsan el proceso penal¹⁷, y que se involucran seriamente en la defensa del ambiente. Por supuesto que el rol asumido por las organizaciones sociales trae como consecuencia directa la criminalización de la protesta. La reacción del Estado frente a la movilización social en defensa de sus recursos naturales, mayormente se traduce en lamentables ejercicios represivos dignos de épocas oscuras en nuestro país, invocándose como fundamento para ello un obtuso concepto de “propiedad privada” o de “seguridad jurídica” en pos de beneficiar a emprendimientos industriales contaminantes. Es imperativo reflexionar sobre los tristes sucesos acaecidos en Famatina (La Rioja), Andalgalá (Catamarca), Colalao del Valle (Tucumán) y Malvinas Argentinas (Córdoba), donde los ciudadanos movilizados son doblemente victimizados: sufren la vulneración de su derecho a un ambiente sano y a la vez son sometidos a procesos penales. El análisis de la protesta social, desde el perspectiva establecida en el sistema penal vigente, por su complejidad y extensión exceden los márgenes del presente artículo; sin embargo, el estudio del fenómeno solo dentro los límites del derecho penal, obviando la cuestión política subyacente, evidencia un yerro grave, pues la protesta social posee características propias que la distinguen de los fenómenos comunes de criminalidad. Zaffaroni sostiene que “...este derecho a la protesta, en general, es un derecho que no entra dentro del ejercicio legítimo de un derecho como causa de justificación sino que está exento de toda posibilidad de tipificación o prohibición penal como cualquier ejercicio de un derecho...”¹⁸.

Finalmente, un viraje al modelo procesal penal acusatorio pleno es necesario. Ello implicaría la mejora sustancial en la gestión del proceso penal y la adecuación a los estándares previstos en el bloque constitucional¹⁹. Sin dudas, que el sugerido cambio traería como efecto la especialización de los recursos humanos con los que cuenta el Ministerio Público Fiscal para la investigación, y la consecuente agilización de las causas penales que actualmente presentan como característica común una demora irrazonable en su resolución.

¹⁷ Ejemplo: Asamblea Socio-Ambiental del Noroeste Argentino, la Unión de Asambleas Ciudadanas y las Comunidades Originarias.

¹⁸ Zaffaroni, R. (2008). “El debate Zaffaroni-Pitrola. La Criminalización de la protesta social”. (págs. 22 y 23). Buenos Aires. Ediciones Rumbo.

¹⁹ Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional Argentina.



Conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná

Natalia Machain¹, Carmen Penedo², Daniel Blanco³, Marta Andelman⁴, Ana Di Pangraccio⁵, Jorge Daneri⁶, Diego Rodríguez⁷ y Melania Peirano⁸

Resumen Ejecutivo

Gracias al apoyo de UICN, Comité Holandés, Wetlands International y Both ENDS, en el marco de la Alianza Ecosistemas se ha trabajado en aportar información y análisis de la situación actual del Delta del Paraná a quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones que definirán el futuro de una región de enorme importancia para el país, y que establecerán las condiciones en las que sus habitantes podrán desarrollar una vida plena.

De dicha labor conjunta resultó la publicación titulada “Una mirada sobre los conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná”⁹. Este artículo resume los principales hallazgos

¹ Coordinadora de Políticas, Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales.

² Asistente de Proyecto, Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales.

³ Director Ejecutivo, Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales.

⁴ Coordinadora de Comunicación, Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales.

⁵ Directora Ejecutiva Adjunta, Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

⁶ Coordinador de Proyectos, Fundación M'Biguá.

⁷ Director Ejecutivo, Fundación M'Biguá.

⁸ Asistente de Proyectos, Fundación M'Biguá.

⁹ Disponible en el siguiente enlace: <http://www.lac.wetlands.org/Publicaciones/Nuestraspublicaciones/tabid/3079/mod/1570/articleType/ArticleView/articleId/3536/Default.aspx>

y propuestas de acción, que apuntan a hacer un aporte al consenso sobre la conservación de los humedales, priorizando los intereses de la gente local y la preservación de los humedales, apostando así a la sustentabilidad de las actividades que allí se desarrollan.

I. El Delta del Paraná y la tenencia de la tierra. El caso de las islas fiscales

El Delta del Paraná constituye la porción terminal del Río Paraná en la Cuenca del Plata. No solo es un macrosistema de humedales con un complejo funcionamiento ecológico, sino que además es un territorio compartido por tres provincias, cada una con sus normativas e intereses particulares. Asimismo, convergen en la región una importante cantidad de actores con diversos intereses, que van desde la conservación de los humedales y su estudio, hasta el desarrollo de actividades productivas de distinto alcance, tipo y nivel de impacto.

El Delta del Paraná posee además una gran diversidad de recursos y, en consecuencia, numerosos usos productivos relacionados a los mismos. Proporciona medios de vida a sus pobladores, quienes dependen directamente de los recursos y los servicios ambientales de los humedales. Los diversos usos productivos implican distintos impactos sobre el ambiente y sobre otras actividades, resultando en numerosos conflictos entre los diferentes actores que habitan y/o explotan los recursos naturales de la región. Un análisis en detalle de este entramado de usos, actores y conflictos permite advertir que la cuestión de la tenencia de tierras resulta fundamental porque atraviesa aspectos sociales, económicos y legales que tienen impactos en el medio natural.

En particular, la situación de tenencia de islas fiscales ha sido drásticamente cambiante en los últimos años, pasando éstas de ser poco valoradas económicamente a ser codiciadas por su precio y utilidad, especialmente a partir de los avances en infraestructura que las hacen más accesibles. Frente a esta nueva situación, también se dan cambios en la dinámica de los actores involucrados, cambios políticos, juicios por disputas de propiedad y lentitud en la resolución de los problemas en la justicia.

Mientras tanto, la transformación del espacio público como resultado de esta situación y su impacto acumulado sobre el funcionamiento de los ecosistemas de humedales, comprometen las posibilidades futuras de conservar su aptitud como proveedores de bienes y servicios de alto valor, así como el desarrollo de actividades tradicionales que, bien planificadas, redundan en beneficio de todos los habitantes del Delta del Paraná y su área de influencia. La falta de planificación y la situación de precariedad de los títulos de propiedad y los vaivenes en las políticas públicas de uso de las tierras e islas fiscales, impactan negativamente sobre los pobladores

locales, quienes se ven afectados por aquellas intervenciones incontroladas que colisionan con sus formas de vida. Los patrones de residencia, trabajo y producción local están adecuados a la dinámica hidrológica de las islas, por ello aquellas actividades que alteran el funcionamiento del humedal traen inconvenientes para la producción de sus bienes primarios. Por lo tanto, la problemática de la tenencia de la tierra junto con la indefinición de una política de uso de las islas fiscales, resulta en una pérdida para toda la sociedad, y representa una ventaja para actividades oportunistas, intrusivas y con beneficios a corto plazo.

En este sentido, resulta indispensable un proceso de esclarecimiento y orden en el dominio y la tenencia de la tierra, y una decisión de política sobre los usos posibles y sobre lo que no estará permitido en las islas de propiedad del Estado de las provincias que conforman la región del Delta del Paraná. En este sentido, se resaltan algunas cuestiones centrales:

- ▶ La importancia de la **definición y claridad en la situación dominial de las islas** resulta fundamental por la seguridad jurídica que, de otro modo, está en juego de modo permanente.
- ▶ Asimismo, será necesario **fortalecer la visión de las islas como bienes del dominio público del Estado**, y de las consecuencias y responsabilidades que esta situación trae aparejada para la definición de su uso y manejo.
- ▶ Aportar a la resolución de estas cuestiones repercutirá no solo en el manejo del Delta del Paraná, sino también en la disminución de los niveles de conflictividad actual por la definición dominial. Deben utilizarse los tribunales para la resolución de dichos temas, y así brindar una solución a la situación de indefinición y desamparo que enfrentan los lugareños. Efectivizar un ordenamiento sobre la base de la situación dominial es apostar a la convivencia de intereses con mirada estratégica.
- ▶ Si bien lo urbano es generalmente opuesto a lo rural, en el Delta del Paraná estas dos situaciones conviven, en la actualidad, en distancias muy cortas en términos sociales y ambientales. Por lo tanto, **las propuestas de regularización dominial deben ser integrales e inclusivas de las condiciones naturales del lugar**. En definitiva, el esclarecimiento de la situación de la tenencia de la tierra, aunque progresivo, permitirá dilucidar responsabilidades y establecer estrategias consensuadas y comunes entre el sector público y el privado.

- ▶ En otro orden, **debe evitarse la concentración de la tierra**. Cuanta mayor claridad exista sobre la situación dominial, y en tanto se provea desde el Estado de una política para las islas del Delta del Paraná, será posible fijar pautas que impidan la concentración de la tierra y controlar efectivamente su avance.
- ▶ La realización de un **progresivo ordenamiento** sobre esta base de claridad en la tenencia y en las políticas aplicables será necesario, previo orden y actualización de las normativas vigentes en las tres provincias a la cuestión.
- ▶ Fijar una **política pública para la conservación y el aprovechamiento sustentable de las islas** considerando la previsión del Código Civil, es un camino indispensable para conservar los bienes y servicios del Delta del Paraná, reconociendo los derechos dominiales que correspondan, y evitando la especulación y la visión a corto plazo de algunos emprendimientos, reforzando y apoyando a los productores locales que quieren y necesitan que el sistema de humedales funcione –hoy y en el futuro– manteniendo sus condiciones naturales.

II. Un Ordenamiento Ambiental para la región del Delta del Paraná

El derecho cumple un importante rol en vistas a lograr la conservación y el uso sustentable de los humedales del Delta del Paraná. En el marco de un país federal, con marcada irregularidad en materia de tenencia de la tierra (con impacto a lo largo de toda la Nación) un área interjurisdiccional como el Delta, con un escenario que presenta superposición de facultades y normativa diversa e incluso a veces contradictoria, hace necesario un abordaje legal apropiado y armónico de sus las problemáticas.

Un primer paso fundamental a los efectos de dar previsibilidad y establecer una hoja de ruta de largo plazo para el área sería el inicio de un proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), ya sea en el marco de un proceso nacional o bien específico para la región del Delta.

En base al análisis y al conocimiento adquirido y desarrollado durante años de trabajo en la región, las organizaciones elaboraron una serie de

lineamientos generales que deberían ser tenidos en cuenta en el proceso de Ordenamiento Ambiental de la región del Delta del Paraná, a saber:

- ▶ La **claridad en la situación del régimen dominial y su regularización** es fundamental para encarar los procesos de ordenamiento y planificación que requiere la región.
- ▶ La **participación de la sociedad y de las comunidades locales** es fundamental en los procesos que impliquen la adopción de decisiones que puedan afectar los valores sociales, ambientales y culturales del Delta. Con este fin es indispensable conocer apropiadamente a las comunidades locales, cómo están conformadas, su nivel social, económico y cultural, qué necesitan, qué generan, qué actividades desarrollan, y qué impactos sufren en sus condiciones de vida por el uso de los recursos naturales.
- ▶ El modelo de desarrollo económico a nivel nacional debe considerar la naturaleza particular de cada región. En el caso del Delta del Paraná, es importante **reconocer sus características de humedal, en contraposición a la visión tradicional de considerarla como una extensión de la región pampeana o como un área “improductiva”**. En este sentido, es de gran importancia la conservación de las funciones de los humedales, que son la base de los bienes y servicios que estos ecosistemas brindan a la sociedad.
- ▶ La **planificación económica** para el Delta del Paraná debe considerar los siguientes aspectos: diversificación de actividades productivas en base a los bienes y servicios que proveen los humedales; disminución de la pobreza; valoración de la producción local y de las economías regionales, con la apertura de canales para que la población del Delta pueda insertar sus productos en mercados locales, regionales e internacionales; considerar el valor agregado de la producción local y tener en cuenta la existencia de áreas con carácter protegido.
- ▶ La **región del Delta del Paraná no es apta ambientalmente para el desarrollo de agricultura a gran escala o ganadería de alta carga**, involucrando paquetes tecnológicos de alto impacto, dado que dichas actividades alteran la integridad del humedal, produciendo impactos negativos irreversibles sobre el ecosistema y afectando a las producciones tradicionales.

- ▶ **La concentración de la tierra asociada a procesos productivos a gran escala resulta en la modificación de las condiciones naturales de los humedales (pampeanización del humedal), en la expulsión de pequeños productores y en la afectación de los medios de vida de las comunidades que dependen de los recursos de los humedales del Delta del Paraná.**
- ▶ **El apoyo a los pequeños y medianos productores del Delta del Paraná resulta esencial dado que estos dependen directamente de los humedales de la región,** y por lo tanto deben considerar el uso de buenas prácticas productivas y contar con información ambiental, que les permita realizar un buen uso de los recursos de la región, minimizando los impactos negativos sobre el ecosistema.
- ▶ **No deben construirse diques ni terraplenes, ya que estos comprometen la integridad hidrológica del sistema de humedales.** De hacerse, deberán contar con el correspondiente permiso de la autoridad competente considerando criterios coordinados con las demás jurisdicciones y los impactos ambientales acumulativos.
- ▶ **El desarrollo de viviendas en la región del Delta del Paraná debe considerar las características inundables de la misma. Se debe garantizar el funcionamiento y la conectividad hidrológica de los humedales, permitiendo el flujo natural de agua, así como la preservación de los centros de isla,** manteniendo además la proporción natural de albardón, media loma y bajo.
- ▶ **El uso de agroquímicos en el Delta debe ser restringido y controlado.** El paquete de agroquímicos utilizado en la agricultura a gran escala es altamente pernicioso para los humedales del Delta, resultando en serios impactos negativos para algunas actividades productivas tradicionales como la apicultura, que dependen de la conservación de la flora nativa de la región.
- ▶ **Las forestaciones deben restringirse a la zona del núcleo forestal, siendo inconveniente su expansión a otras áreas del Delta. Asimismo, dichas forestaciones deben ser manejadas con sustentabilidad ambiental,** mediante prácticas que

respeten las funciones de los humedales y la conservación de la biodiversidad.

- La **quema de pastizales asociada a la ganadería** en los humedales del Delta es una práctica que resulta en serios impactos y en la pérdida de funciones ecosistémicas claves, razón por la cual **se recomienda su no utilización en la región**.
- La **adaptación al cambio climático con una base ecosistémica es el enfoque adecuado para la región del Delta del Paraná**, dado que reconoce la variabilidad climática actual y el espíritu dinámico de la región.

El PIECAS-DP¹⁰ como una herramienta de Ordenamiento Territorial

Los objetivos centrales del PIECAS-DP son los siguientes:

- Proteger, conservar y aprovechar en forma sostenible los componentes de la diversidad biológica y los recursos naturales en el área.
- Mantener o restaurar la estructura y las funciones ecológicas del estratégico ecosistema del Delta del Paraná.
- Promover su desarrollo sostenible.
- Asegurar la participación de todos los actores involucrados proponiendo instancias institucionales que pongan en valor los aportes sectoriales en el marco del sistema jurídico institucional de gobierno.

El PIECAS tiene un enfoque ecosistémico y debe basarse en la gestión integrada de cuencas y de costas, como así también en el manejo adaptativo. Consecuentemente, el plan deberá definir el carácter sostenible de las actividades de la producción y promover sinergias con otras actividades económicas que contribuyan al desarrollo sostenible del territorio. El PIECAS cuenta con un Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel (CIAN), con representantes de los gobiernos de las tres provincias que comparten la región y de la S AyDS, que es coordinadora y ejecutora, en consulta con los gobiernos provinciales, para el logro de la cooperación técnica y el financiamiento para la elaboración del plan.

¹⁰ Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná.

El PIECAS es, ante todo, un espacio de consenso. El fundamento central de este acuerdo se encuentra en uno de sus considerandos cuando expresa que *“en orden al bien común el Delta del Paraná debe constituir un claro ejemplo de intervención proactiva y orientadora del Estado, ajustando a logros de conservación y desarrollo sostenible, basada en una trama político institucional que reconozca la construcción de consensos desde la diversidad de perspectivas, ámbitos de intervención e intereses”*. Reconocemos la importancia de tratar en forma coordinada una región que presenta características naturales comunes. Es indispensable aportar desde todos los sectores al trabajo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) para el desempeño de este rol de coordinación, así como colaborar en lo que sea necesario con las provincias en su participación en este proceso.

III. Los aspectos normativos

Más allá de la planificación territorial, es fundamental la mejora en el diseño, actualización y coordinación entre los sistemas normativos locales, para poner en marcha decisiones renovadas en la región del Delta del Paraná. Existe normativa aplicable que podría denominarse antigua, y otras normas nuevas que pretenden o bien propiciar la regularización de las situaciones confusas, o aprovechar el estado de indefinición de políticas para promover otros usos de los recursos naturales sin planificación. Cada jurisdicción realiza una regulación de la temática independiente sobre ámbitos que tienen una vinculación directa, ambientalmente hablando. Las normas responden a procesos sociales muy distintos: las más viejas, a proyectos de colonización, las recientes a objetivos orientados a la ampliación de áreas para producción.

Queda claro entonces que es imposible responder a la variedad de conflictos y problemáticas del Delta, considerando además la gama de intereses y actores involucrados, con un entramado normativo como el existente, que es disperso, distinto entre jurisdicciones y desactualizado en cuanto a la realidad social, ambiental y cultural de una región que es, sencillamente, una red de humedales e islas. A continuación se presentan algunas recomendaciones referidas a normas provinciales que pueden apuntalar la gestión de los humedales del Delta del Paraná.

SANTA FE	Disponer de un relevamiento integral y un régimen para el registro de las islas fiscales de la provincia a fin de salvar las irregularidades en torno a las condiciones jurídicas y/o de hecho de sus ocupantes y a las actividades económicas que allí se realizan. Avanzar hacia procesos integrales y participativos de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Evaluación Ambiental Estratégica, ya sea a nivel provincial (conforme Ley N° 11717) y/o del Delta del Paraná (PIECAS-DP).
ENTRE RÍOS	Reglamentar y elaborar los planes de manejo y gestión socio-ambiental de las áreas naturales protegidas en el sistema de humedales, así como llevar adelante su implementación, continuando con la política sustentable iniciada con la sanción de la Ley N° 8.967/95 del Sistema de Áreas Naturales Protegidas. La aplicación de la Ley N° 9757 de Comités de Cuenca y su reglamentación propiciaría los espacios para resolver muchos de los conflictos existentes, debido a la diversidad y territorialidad de los actores sociales involucrados en la conformación y política de los comités de cuencas y los consorcios de cuencas establecidos en la norma.
BUENOS AIRES	Disponer de un marco legal para el Ordenamiento Ambiental del Territorio por norma emanada de la Legislatura provincial (se encuentra vigente sobre la materia una norma dictada en tiempos no democráticos) y la Evaluación Ambiental Estratégica conforme disposiciones de la Ley N° 11723 y del Delta del Paraná (a través del PIECAS), ambos dados en el marco de procesos participativos. Cumplimentar con el ordenamiento territorial de sus bosques nativos.

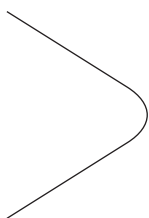
IV. La Emergencia Ambiental del Delta del Paraná

No obstante las diversas propuestas que existen para la planificación y el ordenamiento del Delta del Paraná, en la región continúan sucediéndose acciones de particulares sin que exista una real dimensión, tanto a nivel político como en el común de la mayoría de las personas, de los impactos acumulados que tienen las mismas. Es indispensable actuar con celeridad frente a las necesidades urgentes que se manifiestan en la región del Delta del Paraná, donde se desarrolla una importante cantidad de actividades a escala cada vez mayor, sobre las cuales no existe conocimiento acabado ni preciso, y mucho menos la capacidad de acción y control idóneas, que permitan no solo limitar las decisiones en torno a dichas actividades, sino también guiarlas. Se debe tomar conciencia de que ciertos cambios en el sistema de humedales tienen un impacto que no tiene vuelta atrás, e implican pérdidas de bienes y servicios fundamentales para toda la sociedad.

Por ello, la situación del Delta del Paraná demanda un tratamiento urgente que promueva la Declaración de Emergencia que permita llamar la atención de quienes tienen la principal injerencia en la región, e implique la responsabilidad conjunta en el proceso de toma de decisiones que se debe desarrollar.

Ley de Presupuestos Mínimos sobre Humedales

El 13 de noviembre de 2013 el Honorable Senado de la Nación Argentina dio media sanción, a un proyecto de Ley sobre Presupuestos Mínimos para la conservación, protección y uso racional y sostenible de los humedales en todo el país. El proyecto prevé el desarrollo de un proceso de Inventario Nacional de Humedales, sobre una base metodológica común a través de la articulación interjurisdiccional con las provincias e interinstitucional con organismos científicos técnicos del país, y un ulterior ordenamiento territorial de humedales, identificando a tales áreas como de gestión especial diferentes de las terrestres, garantizando la conectividad y el mantenimiento de su régimen hidrológico. Esto resulta ser sumamente auspicioso para el Delta del Paraná y la Nación, deseamos sea confirmado prontamente por la Cámara Baja.



Caso Matanza-Riachuelo: cambios, avances y déficits en el camino del río olvidado hacia la cuenca de oportunidades

Leandro García Silva

*Jefe del Área Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la
Defensoría del Pueblo de la Nación.*

Javier García Espil

*Coordinador del Equipo Matanza Riachuelo de la Defensoría del
Pueblo de la Nación.*

Resumen Ejecutivo¹

Transcurridos cinco años desde la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (8 de julio de 2008), la problemática ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo sigue ocupando un lugar destacado en la agenda pública, y motoriza numerosos programas y planes ejecutados por diversos organismos públicos. Si bien se advierte la continuidad de ciertas acciones, persisten déficits en la implementación de una política que permita recomponer el ambiente, mejorar la calidad de vida y prevenir daños.

La complejidad, dinamismo y trascendencia del caso tornan crucial fortalecer una institucionalidad para la toma de decisiones y la realización de los programas que otorgue un marco de previsibilidad, transparencia y razonabilidad al proceso; y que, a su vez, involucre tempranamente en las decisiones (y la implementación) a todos los actores relevantes.

¹ Las opiniones expuestas en este artículo corresponden a los autores y no necesariamente reflejan la postura de la institución en la que se desempeñan.

Asimismo, es preciso avanzar con firmeza en una gestión integrada en la cuenca que minimice las cargas contaminantes, aumente el acceso a bienes y servicios que inciden en el bienestar de la población y reduzca el riesgo ambiental.

El desafío invita a pensar formas novedosas de intervención para zanjar los conflictos que se suscitan y formular una política estratégica, de alcance metropolitano, que transforme a este ícono de la contaminación en un ejemplo de políticas ambientales integrales, participativas y eficaces.

I. Introducción

La historia que cuenta el deterioro del Riachuelo nace con la población de sus riberas y nos remite a una recurrencia lastimosa de iniciativas y fracasos. Hay quienes, remontándose hasta los tiempos de la colonia, advierten que durante más de dos siglos porteños y bonaerenses dimos la espalda a este curso de agua que va reuniendo multitud de arroyos desde sus nacientes en la pampa húmeda, hasta que atraviesa el núcleo urbano más grande del país y desagota finalmente en el Río de la Plata. Una cuenca insoslayable pero negada por generaciones. Sin embargo, el movimiento iniciado por un conjunto de ciudadanos y organizaciones en la última década resignificó la problemática del río, identificó problemas en el territorio que desagua en el mismo y procura convertirlo en una pieza central para el reordenamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

La intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), donde se desarrolló un juicio por daño ambiental entre 2006 y 2008, fue un punto de inflexión en la historia de la cuenca Matanza-Riachuelo. La acción judicial puso en marcha políticas, planes y programas tendientes a revertir el escenario de conflictividad, vulneración de derechos y población en riesgo que caracterizan esta región.

Este proceso iniciado y el camino que ha recorrido, atípico e innovador, es a la vez una guía para la intervención en otras problemáticas ambientales del país. Examinar su devenir resulta de interés no solo para corregir errores y profundizar aciertos, sino también para extraer aprendizajes en el afianzamiento de los derechos ambientales y la sustentabilidad del desarrollo, consagrados en la Constitución Nacional².

El presente documento sintetiza los principales acontecimientos ocurridos durante el año 2013 en el marco de la “causa Mendoza”³. A la luz de los mismos, procura reflexionar en torno a los desafíos que plantea un caso

² Artículo 41.

³ A los fines de este trabajo se entiende por “causa Mendoza” al proceso judicial que tramita por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los 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)*” (Expte. M. 1569. XL), así como también a la totalidad de las actuaciones judiciales relacionadas con la ejecución de la sentencia del 8 de julio de 2008 (Fallos 331:1622).

complejo y dinámico, que busca recomponer el ambiente, mejorar la calidad de vida y prevenir daños en la cuenca⁴.

En primer lugar describiremos la institucionalidad del proceso. La misma fue modificada por la CSJN en el mes de diciembre de 2012, lo que produjo un cambio de escenario y el reacomodamiento de los actores involucrados⁵. Tratándose de una política ambiental tutelada judicialmente, haremos especial énfasis en el rol que las autoridades públicas asumen y el modo en que se definen las prioridades de intervención.

En segundo lugar, daremos cuenta de las acciones de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y otros organismos, observando sus impactos. Identificaremos instrumentos cuya implementación es crucial para un ordenamiento ambiental del territorio y la reducción de las cargas contaminantes, así como también para abordar los aspectos sociales de un conflicto en el cual la degradación de las condiciones ambientales impacta en mayor medida sobre poblaciones vulnerables.

A modo de conclusión, compartiremos ideas surgidas en el ejercicio de la difícil tarea de evaluar un proceso en constante cambio. Con la convicción de que es preciso, simultáneamente, intervenir en los conflictos actuales y pensar la cuenca del mañana, intentaremos realizar un aporte al necesario debate sobre cómo transformar a este ícono de la contaminación en un ejemplo de políticas ambientales integrales, participativas y eficaces.

II. Institucionalidad del proceso

El 2013 comenzó con nuevos jueces a cargo del caso y terminó con nuevas autoridades al frente de la ACUMAR. El cambio en dos de las principales figuras del “elenco”, invita a repensar la dinámica del proceso y los arreglos institucionales necesarios, para zanjar los conflictos que se suscitan y administrar apropiadamente las temáticas involucradas.

⁴ Debido a la envergadura de la causa analizaremos un conjunto limitado de temas, recomendando complementar la lectura con los informes que se encuentran en los sitios web del Defensor del Pueblo de la Nación, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y el Centro de Información Judicial.

⁵ Ver al respecto Nápoli, A. (2013) “*El caso Riachuelo en su hora más crítica*”. Informe Ambiental Anual 2013. FARN. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/archives/14865>.

Cabe recordar que la CSJN había diseñado una *microinstitucionalidad*⁶ con el fin de reforzar el control sobre el cumplimiento de su sentencia. La misma consistía en la delegación de las decisiones judiciales en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, la concentración de la gestión ambiental en la ACUMAR, la realización de un control presupuestario por la Auditoría General de la Nación (AGN) y el fortalecimiento de la participación ciudadana mediante un Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación e integrado conjuntamente con cinco organizaciones de la sociedad civil⁷. Este esquema crujió ante las denuncias de corrupción que recayeron sobre el magistrado quilmeño, Dr. Luis A. Armella, e involucraban a funcionarios de la autoridad de cuenca y a las empresas AySA⁸ y CEAMSE^{9 10}.

El control de la ejecución de la sentencia fue dividido de modo que se le atribuyó competencia para entender en el mismo a dos Juzgados Federales¹¹, que debieron introducirse rápidamente en una mega-cause, compuesta por más de mil expedientes de trámite simultáneo. Solo tomar conocimiento de las cuestiones involucradas les demandó meses de lectura, en los cuales recurrieron a la solicitud de nuevos informes y la realización de audiencias judiciales.

Mientras tanto, debieron lidiar con la sombra del estrepitoso final que tuvo la intervención de su antecesor en la función, quien había asumido durante los primeros cuatro años de la ejecución un marcado protagonismo en la definición de planes y programas, pero sobre todo en el impulso de ciertas acciones en el territorio. Para ello, el ex Juez a cargo de la causa desplegó una multitud de herramientas jurídicas e institucionales que incluyeron el uso de la fuerza pública, inspecciones, audiencias judiciales

⁶ Lorenzetti, R. (2008) *"Teoría del Derecho Ambiental"*. La Ley. Buenos Aires.

⁷ Ver al respecto Cafferatta, N. (2008). *"Sentencia Colectiva Ambiental en el Caso Riachuelo"*. Lexis Nexis. Buenos Aires.

⁸ Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

⁹ Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado.

¹⁰ Denuncia formulada por Horacio Verbitsky en el diario Página/12 del 26/08/12, cuya verosimilitud fue avalada posteriormente por informes de la AGN. La CSJN decidió apartar al Juez de la causa y remitir los antecedentes al Consejo de la Magistratura y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal para su investigación (Resolución del 06/11/2012).

¹¹ El control de los contratos en materia de obras de infraestructura y tratamiento de la basura, así como su ejecución presupuestaria, quedó bajo la competencia del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional N° 12, a cargo del Dr. Sergio G. Torres. Las restantes competencias fueron delegadas al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, a cargo del Dr. Jorge E. Rodríguez (CSJN, Resolución del 19/12/12).

de fuerte contenido aleccionador y la amenaza de aplicar multas a los funcionarios, cumplida en más de una ocasión.

Los cambios en el campo judicial, si bien realizados con premura por la Corte frente a las denuncias, tuvieron entre sus consecuencias una prolongación en los tiempos de resolución de las controversias y una redefinición del rol judicial.

No debe soslayarse que controlar la definición, el cumplimiento y los resultados de la política ambiental para el Riachuelo les exige un delicado equilibrio a los jueces. Deben evitar una excesiva judicialización de la política y disputas estériles con los poderes legislativo y ejecutivo, a la vez que resolver conflictos que involucran acciones y omisiones del Estado y establecer mandatos que modifiquen prácticas fuertemente arraigadas. Esta responsabilidad, inédita por su magnitud territorial, diversidad de actores y complejidad técnica, recayó, repentinamente, en juzgados con recursos y prácticas de gestión diseñados para tramitar otro tipo de casos, para lo cual fueron escasamente reforzados.

El Dr. Rodríguez asumió una estrategia de ejecución de sentencia cercana al papel de un amigable componedor. A modo de facilitador, definió lineamientos de acción mediante solicitudes de informes a los obligados y de opiniones al Cuerpo Colegiado, formuló exhortaciones y fijó numerosas audiencias temáticas, con limitado poder para compeler a las autoridades. Entre otras medidas, requirió la presentación de un mapa de riesgo en materia de salud, impulsó la utilización de un criterio de carga másica en el control industrial, promovió la separación en origen de residuos en la totalidad de la cuenca, obligó a la instrumentación de instancias participativas en las relocalizaciones de viviendas y exigió un mayor acceso a la información¹². Por su parte, el Dr. Torres ejerció una intervención más cercana a la instrucción de un proceso penal, asumiendo una posición similar a la de un fiscal. Sin adelantar definiciones, recabó informes y, en noviembre de 2013, señaló irregularidades en la licitación de la limpieza de los márgenes del río en el partido de Avellaneda¹³.

Los diferentes modos de acción que tuvo el proceso a lo largo de estos cinco años y los diversos repertorios de recursos judiciales desplegados, muestran la existencia de dificultades para hacer cumplir el fallo en tiempo y forma, y ponen sobre el tapete la necesidad de avanzar en el desa-

¹² Resoluciones dictadas en los Expedientes 188/05, 198/05, 311/05, 96/05 y 201/05, respectivamente.

¹³ Legajo "Limpieza de espejo de agua y márgenes".

rollo de capacidades institucionales para ejercer el activismo judicial en materia ambiental¹⁴ y llevar adelante *casos estructurales*¹⁵. En particular, consideramos fundamental reforzar los siguientes aspectos:

- i) definición de una estrategia de acción que explicita diagnósticos, objetivos y metas;
- ii) publicidad del proceso, que favorece a la transparencia y el acceso a la información;
- iii) relevancia y exposición de los argumentos que sustentan las decisiones, que requieren considerar aspectos científicos y técnicos de los problemas a abordar, y utilizar una terminología simple y accesible que favorezca la deliberación;
- iv) revisión de las decisiones, que demandan mecanismos de apelación ágiles;
- v) regulación del proceso, que establezca reglas de juego previsibles y acordes a la dimensión colectiva del caso; y,
- vi) participación social, que las autoridades administrativas deberían acreditar previo al dictado de resoluciones judiciales que determinen políticas públicas ambientales¹⁶.

Si bien la sección Riachuelo del Centro de Información Judicial¹⁷ y las requisitorias a la autoridad de cuenca, para que mejore su página web contribuyeron en lo descripto previamente, lo cierto es que poco se hizo respecto a lo ordenado por la CSJN, en relación a la confección de una *“agenda de ejecución con certificados de avance, basados en parámetros objetivos y con control de metas intermedias mediante la celebración de*

¹⁴ El énfasis preventivo y precautorio del derecho ambiental otorgó un gran protagonismo a los jueces en la materia. Tienen el deber de preservar el derecho a un ambiente sano y la obligación, como autoridad de la Nación, de proveer a la protección del mismo y a la promoción de un desarrollo sustentable (art. 41, CN). Asimismo, se encuentran facultados para dictar medidas instructorias, ordenatorias y sentencias con efectos *“erga omnes”* (arts. 32 y 33, Ley N° 25675).

¹⁵ Se denomina “casos estructurales” a aquellos que abordan violaciones de derechos derivadas de causas sistémicas, como ser prácticas injustas socialmente enraizadas. En general, en estos procesos los tribunales interpelan, monitorean y revisan las instituciones y/o políticas públicas.

¹⁶ Las condiciones ii a v se basan en el trabajo de Daniels, N. y Sabin, J. (2002) *“Setting Limits Fairly”*. Oxford University Press. Oxford.

¹⁷ Link: <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>

*audiencias semestrales*¹⁸.” Asimismo, las decisiones judiciales se siguen tomando sin el aporte de un cuerpo multidisciplinario de peritos con *expertise* e independencia suficiente, para formar opinión sobre asuntos de política pública, que involucran aspectos de índole científica y técnica.

Además del Poder Judicial, otras instituciones debieron adaptarse al nuevo escenario. La ausencia del Juez Armella (que como mencionamos durante su gestión había asumido un rol preponderante en la definición de la agenda de trabajo), puso en evidencia los límites de ACUMAR para recuperar la dirección del proceso. Si bien ante este nuevo escenario la autoridad de cuenca logró dar continuidad a las actividades a su cargo, también se profundizaron déficits ya advertidos¹⁹ respecto a la ausencia de una planificación estratégica y la poca articulación del accionar de organismos de distintos niveles de gobierno.

El Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), no logró constituirse en una guía efectiva de las actividades que se llevan a cabo. Carece de un diagnóstico compartido que identifique y explicita las variables significativas en las cuales priorizar los esfuerzos. No define los alcances de los objetivos procurados, ni metas intermedias, plazos, responsabilidades y financiamientos para su cumplimiento²⁰. Tampoco prevé un mecanismo adecuado para medir los resultados e impactos generados²¹. Es así como los criterios para definir las prioridades de intervención y la evaluación del proceso se tornan confusos y de una ambigüedad tal, que su definición, en última instancia, se traslada para ser resuelta en sede judicial. Esta situación se ve agravada por el deficiente funcionamiento de la Comisión de Participación Social, ámbito previsto para la participación social en el seno de la ACUMAR²², en el que deberían gestionarse los acuerdos mínimos sobre objetivos, metas y progresividad de las acciones.

Para su éxito, la planificación debiera basarse en una línea de base exhaustiva, atender las variables más significativas, garantizar un avance

¹⁸ Considerando 8º), Resolución del 19/12/13.

¹⁹ García Silva, L. y García Espil, J. (2012) “*Causa Matanza Riachuelo: Tiempo de debatir escenarios de recomposición*”. Informe Ambiental FARN 2012. FARN. Buenos Aires. Disponible en www.farn.org.ar/informe2012.pdf.

²⁰ El PISA definió con vaguedad líneas de acción, actividades y plazos pero ellas no marcan la agenda de trabajo real de la ACUMAR, predominantemente orientada a cumplir las requisitorias judiciales.

²¹ El sistema existente se concentra predominantemente en indicadores de gestión. Ver al respecto los informes del Cuerpo Colegiado (<http://www.dpn.gob.ar/riachuelo/rio475801.pdf>) y la AGN (http://www.agn.gov.ar/files/informes/2012_186info.pdf).

²² Art. 4, Ley N° 26168.

progresivo de las acciones e instrumentar las herramientas de la política y gestión ambiental establecidas en la normativa vigente (acceso a la información, participación social, evaluación de impactos, control de las actividades antrópicas, ordenamiento ambiental del territorio, educación ambiental, etcétera).

En materia de coordinación, continuaron las disputas entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires (PBA) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) respecto a los aportes presupuestarios para financiar las actividades de la ACUMAR²³. Asimismo, afloraron diferencias con los municipios y, por momentos, entre áreas internas del organismo.

La articulación de los distintos niveles de gobierno, mediante convenios, mostró sus límites en materia de limpieza de basurales y construcción de viviendas. Si bien se establecieron prolijamente las responsabilidades, no hubo criterios ordenadores, apoyo en la gestión, rendición de cuentas sobre los montos transferidos ni mecanismos efectivos de incentivos y sanciones para garantizar su cumplimiento. Por su parte, las pujas al interior del Consejo Directivo de la Autoridad de Cuenca y las dificultades para acordar políticas comunes, derivaron en un compromiso acotado por parte de la CABA, la notoria falta de compromiso de la PBA y decisiones unilaterales por parte del Estado Nacional, lo que debilitó la capacidad de acción del organismo en el territorio. La reciente modificación de la composición del propio Consejo por Decreto Nacional N° 2103/13 da cuenta del deterioro en las relaciones interjurisdiccionales, que las nuevas autoridades deberán recomponer²⁴.

Por otro lado, el crecimiento de la causa puso a prueba a quienes monitorean el proceso. La AGN debió elaborar informes especiales para dar cuenta de problemáticas específicas, que en ocasiones involucraron a autoridades locales. Ello modificó su clásico esquema de auditoría por programa, posterior a su ejecución. El Cuerpo Colegiado debió elaborar escritos de opinión, asistir a audiencias judiciales y mesas de trabajo para el debate de planes y programas; tarea que exigió traducir reclamos en propuestas, sobre una pluralidad de temas de creciente especificidad y complejidad.

²³ Mediante Resolución N° 14/13 el Defensor del Pueblo de la Nación exhortó a las jurisdicciones a aportar recursos para garantizar el funcionamiento de la ACUMAR y las acciones para el cumplimiento del fallo y el PISA, así como también, a alcanzar acuerdos presupuestarios en el Consejo Directivo del ente.

²⁴ Por Decreto N° 2104/13 se designó al Arq. Marcelo Cufre como presidente de la ACUMAR.

Finalmente, es preciso destacar que mejoró el acceso a la justicia luego de que la CSJN incorporara a los afectados, la defensa pública y los fiscales a la causa²⁵. Vecinos acudieron a los estrados para solicitar que se atiendan sus necesidades, principalmente en materia de vivienda. La Defensoría General de la Nación, que ejerce la defensa pública ante los tribunales federales, y la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en representación de los vecinos de la CABA, asumieron un mayor protagonismo en la representación de incapaces y el patrocinio letrado de los afectados²⁶. Empero, continúa ausente el Ministerio Público Fiscal, a pesar de contar con estructuras especializadas como la UFIMA (Unidad Fiscal para la Investigación de delitos contra el Medio Ambiente), y que su ley orgánica establece que debe hacerse parte en las causas en las que el interés público requiera prevenir, evitar o remediar daños causados o que puedan causarse a la salud y al ambiente²⁷.

III. Impactos de las acciones ejecutadas y materias pendientes²⁸

En el año 2013, mientras organizaciones internacionales ubicaron a la cuenca Matanza-Riachuelo entre las diez principales amenazas tóxicas del mundo²⁹ y Greenpeace sostuvo que la calidad del agua del río no mejoró desde la sentencia de la CSJN³⁰, el por entonces presidente de ACUMAR, Dr. Juan J. Mussi, desacreditó ambos documentos y manifestó que *“estamos en un 50% aproximadamente de la solución del problema”*³¹.

²⁵ Considerando 7º, Resolución del 19/12/2013.

²⁶ Doble rol que, en ocasiones, resultó problemático atender simultáneamente. Por ejemplo, en el caso de la relocalización del barrio San Francisco, en el partido de Lanús.

²⁷ Art. 41,º, inc. a). Ley Nº 24296.

²⁸ Los autores agradecen la colaboración de Agustina M. Fernández, Andrea F. Fizzotti y Cecilia Lorusso.

²⁹ Blacksmith Institute y Green Cross Switzerland. (2013). *“The Worlds Worst 2013: The top ten toxic threats. Cleanup, progress, and ongoing challenges”*. Disponible en <http://www.worst-polluted.org/2013-report.html>.

³⁰ Fundación Greenpeace Argentina. (2013). *“Las aguas siguen bajando turbias. Análisis sobre la calidad ambiental de aguas superficiales en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Campañas ACUMAR 2008-2012”*. Disponible en <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2013/contaminacion/Analisis-CalidadAguaRiachuelo2008-2012%20Greenpeace.pdf>.

³¹ Declaración de Mussi en el diario “Tiempo Argentino”, 06 de noviembre de 2013, disponible

La disparidad entre dichas apreciaciones da cuenta de que existen fuertes discrepancias acerca de cómo evaluar el estado de situación. Parte de esta disparidad se explica por la falta de acuerdo acerca del contenido concreto de los objetivos del fallo, y miradas sesgadas que ocultan ciertas cuestiones centrales y resaltan insistentemente otras. Creemos que una forma de reducir esta brecha es presentar una mirada más abarcadora, que reconozca lo realizado y advierta sobre lo que todavía falta hacer.

Hemos dicho que no existe una planificación estratégica que guíe las intervenciones y que se carece de un sistema de indicadores para evaluar sus resultados. No obstante, la ACUMAR y otros organismos desarrollaron una intensa actividad. Al sostenerse el caso en la agenda, se destinaron a la cuenca cuantiosos recursos públicos y se priorizó a la misma en la ejecución de programas financiados por el Estado Nacional³². Es indudable que se reforzó la presencia estatal en el territorio, lo que permitió avanzar en la generación de información ambiental, remoción de residuos, realización de estudios en materia de salud y formulación de planes de obra pública.

Ahora bien, la complejidad y dinámica del proceso exigen instrumentar formas innovadoras de intervención, acordes a la dimensión metropolitana e interjurisdiccional del problema. Es necesario establecer un escenario claro de recomposición ambiental y dar pasos decisivos para enfrentar las fuentes de la contaminación, cambiar conductas sociales, reducir la exposición a riesgos y darle a la gestión de las relaciones entre las actividades humanas y la naturaleza un espacio prominente. Repasemos brevemente el estado actual de los ítems que contempláramos en anteriores informes³³.

en: <http://www.infonews.com/2013/11/06/sociedad-107452-mussi-sobre-el-riachuelo-estamos-en-un-50-por-ciento-de-la-solucion.php>.

³² Por ejemplo en el *Plan Federal de Viviendas*, el *Programa Médicos Comunitarios*, la inversiones en infraestructura sanitaria, etcétera.

³³ Ver García Silva, L. y García Espil, J. (2012) Op. Cit.

Nápoli, A. y García Espil, J. (2011) *“Riachuelo: hacer hoy pensando en la cuenca del mañana”*, Informe Ambiental FARN 2011, FARN. Buenos Aires. Disponible en: www.farn.org.ar/informe2011.pdf.

Nápoli, A. y García Espil, J. (2010) *“Recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: una oportunidad histórica que aún reclama un fuerte compromiso político y más eficiencia en la gestión”*, Informe Ambiental FARN. 2010, FARN. Buenos Aires. Disponible en: www.farn.org.ar/informe2010.pdf.



INDUSTRIAS

El control sobre las industrias debe contribuir prioritariamente a la reducción de las cargas contaminantes en el agua, el aire y el suelo. ACUMAR incrementó la fiscalización de los establecimientos. De un total (aproximado) de 10.000 industrias, detectó 1129 a los que consideró contaminantes, reconvirtió 459 y aprobó los planes de reconversión que le presentaron otros 543³⁴. Empero, la ausencia de una política integral y falencias en la regulación sectorial podrían redundar en que, aun cuando todas las empresas declaradas “*agente contaminante*” se reconviertan, no se logren impactos significativos positivos en el ambiente.

Se generó mayor información, pero aún no hay un diagnóstico que identifique a los establecimientos que, medidos por su aporte de carga contaminante a la cuenca, requieran de un control prioritario. Tampoco se identificaron a aquellos ubicados en zonas no aptas para la actividad. La autoridad de cuenca inspecciona, pero no interviene en la habilitación de las industrias, lo que genera distorsiones en el ordenamiento del sector. Tampoco dictó normas en materia de emisiones gaseosas y disposición de residuos peligrosos, y se concentra, predominantemente, en los vertidos de efluentes líquidos.

Las capacidades institucionales de ACUMAR para establecer una estrategia de gestión ambiental de la industria y de evaluar consecuencia los planes de reconversión son acotadas. Pero lo central es que estableció a mediano y largo plazo, un objetivo de calidad de agua que habilita elevadas descargas de elementos tóxicos y no regula los caudales de los vertidos (Resoluciones N° 1/2007, 3/2009 y 366/2010). En consecuencia, se carece de metas concretas de reducción de las cargas contaminantes que diariamente llegan a los cursos de agua, al aire, y a los sitios de disposición de residuos sólidos, lo que debiera atenderse en todos los casos y, con particular énfasis, en los proyectos para el Polo Petroquímico de Dock Sud y el Polo Industrial de curtiembres ACUBA³⁵.

³⁴ Datos disponibles en <http://www.acumar.gov.ar/pagina/1111/que-cambio-en-el-riachuelo>.

³⁵ Ver escritos del Cuerpo Colegiado de fecha 10/12/13 y 18/06/13 en el Expte. N° 198/05, del 29/10/13 en el Expte. N° 02/05 y del 19/06/13 en el Expte. N° 280/05 (disponibles en <http://www.dpn.gob.ar/areas.php?cl=24&act=list>) y la resolución judicial del 31/07/13 en el Expte. 198/05 (disponible en <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>).

No puede dejar de enfatizarse que la reducción sustantiva de la carga contaminante de origen industrial, es una condición indispensable en cualquier escenario de recomposición ambiental, y en este aspecto, aunque las políticas todavía resultan insuficientes, la acción pública contrasta con la notable ausencia de las entidades que nuclean a los diversos sectores industriales de la cuenca.



BASURALES

Erradicar los basurales ilegales de la cuenca implica tanto remediar los pasivos ambientales como instaurar una gestión integral de los residuos. ACUMAR realizó una destacable actividad en la remoción de basura y la limpieza de los márgenes del río y el espejo de agua. También avanzó en la construcción de “*Ecopuntos*”, en los que se dará tratamiento a ciertas corrientes de residuos domiciliarios, reduciendo la cantidad que se envía a rellenos sanitarios y aumentando el reciclaje. Sin embargo, faltan acciones para las etapas de generación, disposición inicial, recolección domiciliaria, transporte y disposición final de residuos.

En inspecciones a los sitios saneados se constató que muchos siguen recibiendo residuos (74,7%). Ello evidencia fallas en la custodia de los predios (a cargo de los municipios), así como también, la necesidad de planificar iniciativas para minimizar la generación de residuos, recolectarlos en todos los hogares de la cuenca, en particular villas y barrios sin asfalto. También se debe reglamentar la separación en origen y la recolección diferenciada, garantizar que todos los residuos sean procesados en “*Ecopuntos*” y utilizar tecnologías que protejan el ambiente para el tratamiento y disposición final de la basura (en particular en el caso de los macro-basurales de los partidos de General Las Heras, Cañuelas, Marcos Paz y San Vicente)³⁶.



ACCESO AL AGUA

El acceso al agua potable y el saneamiento cloacal son derechos humanos, vitales para evitar impactos negativos en los ecosistemas y la salud

³⁶ Ver escritos del Cuerpo Colegiado del 11/09/13, 11/07/13 y 03/07/13, y resolución del 29/07/13, Expte. 311/05.

de las personas. Para garantizar el acceso del 100% de la población de la cuenca a dichos servicios la ACUMAR supervisó la formulación de los planes directores de las empresas concesionarias (AySA y ABSA³⁷). Se llevaron a cabo grandes obras de infraestructura (construcción de la planta cloacal de Berazategui, ampliación de las plantas de tratamiento de efluentes cloacales de El Jagüel y Sudoeste y mejoramiento de la eficiencia de las plantas de ABSA en la sub-cuenca alta) y se planifican otras para el futuro. Éstas deben contribuir a un mayor acceso a los servicios, priorizando a las personas en riesgo y evitando consecuencias negativas en el río.

Cuando finalicen las obras a cargo de AySA, casi el 70% del caudal del Riachuelo será aportado por el efluente de sus plantas de tratamiento y terminarán, en última instancia, en el Río de la Plata. Por dicho motivo, resulta fundamental reglamentar sus vertidos, de modo de garantizar que los cursos de agua puedan recibirlos, para lo cual el marco regulatorio vigente (Ley N° 26221) resulta insuficiente. En términos de cobertura de servicios es indudable el avance, pero llama la atención que en los planes de extensión no se hayan priorizado los barrios en mayor situación de vulnerabilidad (villas y asentamientos), que en algunos casos parecieran estar olvidados. En ese orden de ideas, es imperioso prever acciones para el acceso al agua potable de quienes se ubican sobre cursos subterráneos contaminados y carecen de conexión a la red³⁸.



VILLAS Y ASENTAMIENTOS

En la cuenca existen más de 120 mil familias que viven en unas 280 villas y asentamientos. El nexo existente entre el peligro ambiental y la desigualdad social indica que la recuperación ambiental de la cuenca, requiere una fuerte inversión en materia de producción de suelo y vivienda para los sectores populares³⁹. ACUMAR coordinó la intervención de autoridades municipales, de CABA, PBA y Nación en la relocalización de viviendas en riesgo ambiental. Se mudaron 1059 familias a inmuebles construidos por el Estado en los partidos de Lomas de Zamora, La Matanza, Avellaneda,

³⁷ Aguas Bonaerenses S.A.

³⁸ Ver escritos del Cuerpo Colegiado del 03/12/13 y 25/10/13 en los Exptes. 259/05 y 151/05, respectivamente.

³⁹ Merlinsky, G. (2013). *"Política, derechos y justicia ambiental"*. FCE. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lanús y la CABA. No obstante, persisten problemas que afectan al derecho a una vivienda adecuada en la preparación, realización y posterioridad de las tareas de relocalización.

En algunos casos no se garantizó el acceso a la información y la participación de los vecinos en la toma de decisiones que los involucran. En otros, se entregaron inmuebles con deficiencias constructivas y sin acceso a servicios esenciales; y algunos de los barrios de origen no fueron reorganizados luego de los desplazamientos.

Si bien la construcción de viviendas por el Estado es un aporte para paliar la problemática, es imperioso pensar en otras alternativas para responder al déficit habitacional existente, cuyo mayor limitante es el acceso al suelo urbanizado, es decir integrado a la ciudad y con acceso a los servicios públicos. Por su parte, la Autoridad de Cuenca debiera establecer una regulación con criterios para la selección de los hogares a ser relocalizados, el acceso a la información y la participación de los afectados y la acreditación de la habitabilidad de las viviendas a ser entregadas. En simultáneo, deben profundizarse los esfuerzos tendientes a dotar de infraestructura y servicios esenciales a todos los barrios informales de la cuenca⁴⁰.

En los próximos años se prevén dos grandes relocalizaciones, que involucran a unas 2600 familias en Villa Inflamable (partido de Avellaneda) y en el borde del Riachuelo en la Villa 21-24 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



SALUD

La salud de los habitantes de la cuenca fue el motor de este caso, por lo que es prioritario reducir las situaciones de vulnerabilidad y la exposición a amenazas ambientales. ACUMAR avanzó en un *Plan Sanitario de Emergencia*, del cual se destaca la realización de evaluaciones integrales de salud en áreas de riesgo (EISARs) y la construcción de unidades de salud ambiental (USAs), que mejoraron el diagnóstico y la atención sanitaria. Sin perjuicio de ello, resta avanzar en la elaboración de un mapa de riesgo y

⁴⁰ Ver escritos del Cuerpo Colegiado del 28/11/13, 05/07/13 y 22/11/13 en los Legajos 9 y 10 del Expte. 01/05 y el Expte. 96/05. Así como los anteriores, de fecha 09/08/12, 29/03/12 y 20/10/10 en el Expte. N° 01/05.

el fortalecimiento de las capacidades de detección y tratamiento de patologías vinculadas a factores ambientales.

La EISAR, realizada en Villa Inflamable (Avellaneda), Villa 21-24 (CABA), Villa Jardín (Lanús) y Barrio Lamadrid (Lomas de Zamora) corroboró la intrínseca relación entre los pasivos ambientales, la falta de acceso a servicios esenciales y los problemas de salud. Resulta fundamental, entonces, confeccionar un nuevo mapa de riesgo, actualizado con datos sobre la amenazas (zonas cercanas a industrias, basurales, lugares de vuelcos, inundables, etcétera) y vulnerabilidad socioeconómica (ausencia de redes de agua y cloacas, vivienda precaria, necesidades básicas insatisfechas y demás).

En cuanto a la detección y atención de patologías asociadas a la contaminación, es preciso avanzar en una política de búsqueda activa de casos, incluir al subsector privado en Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ambiental y fortalecer la capacidad de diagnóstico y tratamiento de la red de servicios sanitarios vinculadas a la atención de patologías de origen ambiental (dermatología, neumonología, gastroenterología, toxicología, endocrinología y oncología).



ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

Modificar la realidad de la cuenca demanda reestructurar las actividades en el marco de un ordenamiento ambiental del territorio, acorde a la escala metropolitana del problema, basado en información pública ambiental, y sometido a instancias de participación social. ACUMAR llevó a cabo iniciativas destacables respecto a cuestiones puntuales, como la construcción de una traza costera ambiental en las márgenes del río en la sub-cuenca baja (camino de sirga), un proyecto para reorganizar la Av. Pedro de Mendoza en el barrio de La Boca (CABA) y apoyo a la preservación de espacios verdes (Santa Catalina y Bañados de Rocha, en los partidos de Lomas de Zamora y Esteban Echeverría, respectivamente). De todos modos, la formulación de una política de ordenamiento territorial conforme a criterios ambientales sigue siendo una deuda pendiente.

No se estableció una macro-zonificación de los usos del suelo de la cuenca, ni se planificó el crecimiento urbano de una región en constante expansión. Tampoco se definió una estrategia de preservación de espacios

verdes, conforme a un criterio ordenador basado en corredores ecológicos. Muchas de las grandes obras de infraestructura previstas, se planificaron soslayando sus efectos en la organización del territorio, como en el caso de la Autopista Presidente Perón.

A la ausencia de una planificación estratégica, debe adicionarse la actividad limitada que se le otorgó a la Comisión de Participación Social. Este debería ser el ámbito institucional en el cual se construyan los consensos, entre los distintos actores con intereses en la regulación de los recursos de la cuenca. Los debates en el seno de la misma debieran basarse en información previa, en materia de redes de servicios y obras viales, usos reales y legales del suelo, ubicación de barrios informales, basurales, suelo ocioso, terrenos de propiedad pública, tierras fiscales, ubicación de obras de infraestructura, delimitación de zonas de riesgo ambiental, aéreas inundables, ubicación de industrias, mapas de calidad del aire y del agua, listado y ubicación de proyectos financiados por ACUMAR, entre otros. Tareas que es necesario priorizar en el año 2014.

IV. A modo de conclusión

La judicialización de la problemática de la cuenca Matanza-Riachuelo motorizó numerosas políticas, programas y planes tendientes a revertir el escenario de conflictividad, vulneración de derechos y población en riesgo que impera en la cuenca. La resonancia, complejidad y atipicidad del caso obligan a supervisar permanentemente su devenir. El *quid* de la cuestión radica en cómo evaluar su marcha.

Mientras que algunos se ciñen a la gestión actual y la contrastan con la desidia antecedente, otros se posicionan en una situación ideal y enfatizan lo distante que estamos de ella. Una tercera opción consiste en examinar las variables más significativas de la problemática, con miras a determinar si ellas están siendo atendidas apropiadamente.

Nuestro análisis da cuenta de que se carece de una planificación estratégica que guíe las intervenciones en la cuenca, así como de un sistema para medir los resultados e impactos generados por las mismas. Ello en un contexto de cambio constante, en el cual intervienen numerosos actores con intereses contrapuestos. En consecuencia, consideramos fundamen-

tal establecer criterios que otorguen previsibilidad a las acciones, acoten la discrecionalidad en la toma de decisiones y justifiquen razonablemente las resoluciones adoptadas.

La institucionalidad del proceso debiera incorporar de modo explícito mecanismos para lograr estos fines. Motivo por el cual es importante fortalecer las capacidades del Poder Judicial para el monitoreo de políticas públicas, generar mecanismos de coordinación interjurisdiccional y resolución de conflictos entre autoridades administrativas, y garantizar la intervención temprana de todos los sectores involucrados.

Por otro lado, el logro de los objetivos de recomponer el ambiente, mejorar la calidad de vida y prevenir daños exige modificar pautas culturales, políticas, sociales y económicas fuertemente arraigadas. La implementación de los instrumentos de la política y gestión ambiental establecidos en la normativa vigente contribuye en tal sentido y es un requisito ineludible para llevar a cabo las actividades.

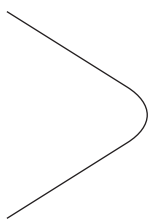
El balance del año 2013 indica que se avanzó en la generación de información ambiental, remoción de residuos, realización de estudios en materia de salud y formulación de planes de obra pública. No obstante, continúan pendientes medidas cruciales para minimizar las cargas contaminantes, aumentar el acceso a bienes y servicios que inciden en el bienestar de la población y reducir el riesgo ambiental.

El desafío consiste en torcer la inercia de un modo de vivir, producir y gobernar en la cuenca, para transformar a este ícono de la contaminación en un ejemplo a seguir. Siendo un camino inédito en la historia del país, es necesario construir consensos para legitimar una política que debe informar, concientizar, convencer, educar, proyectar, organizar, regular, controlar, sancionar, concretar e innovar. En suma, gestionar el cambio social. Una tarea para la que es preciso convocar a todos.

CAPÍTULO

V

LA SUSTENTABILIDAD,
SISTEMA POLÍTICO
Y CIUDADANÍA
AMBIENTAL



Monitoreo Social del Saneamiento del Riachuelo: una experiencia de control ciudadano y política ambiental

Alejandra Ramírez Cuesta

*PhD en Políticas Públicas. LBJ School of Public Affairs.
Universidad de Texas (Austin, Estados Unidos).*

Resumen Ejecutivo

El programa de Monitoreo Social de la Cuenca Matanza-Riachuelo apunta a construir mecanismos de control ciudadano y articular la demanda social en el territorio de la cuenca. Esta red de monitoreo busca acceder y diseminar información pública, y movilizar el apoyo público para controlar la gestión del Estado en el saneamiento de la cuenca. Para esto es crítico tener acceso a un uso efectivo de la información, con una sociedad civil y un Estado con capacidades de cooperación.

A los fines de avanzar en el monitoreo de la gestión del estado de la cuenca, el programa hace uso de herramientas institucionalizadas (pedidos de informes), y genera herramientas no institucionalizadas como instancias de participación de los actores locales. En su primer año, se han desarrollado talleres donde se identificaron 94 alertas ambientales que cubren una vasta variedad de temas. Para cada una de estas alertas se realizaron pedidos de informes a organismos públicos y se desarrolló una plataforma digital de acceso a la información pública. Los resultados muestran que hay una gran demanda de acceso a la información ambiental en la cuenca, y que existe una gran dificultad en el acceso a la información pública, ya que la respuesta de los organismos públicos es muy limitada.

I. Introducción

El Programa de Monitoreo Social del Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo es una iniciativa impulsada y ejecutada por FARN, en colaboración con Fundación Ciudad y el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), y que cuenta con el financiamiento de la Unión Europea, y que tiene como objetivo fortalecer las capacidades de los actores sociales locales para realizar acciones de monitoreo de la gestión del estado en la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR). Este fortalecimiento articula dos requisitos indispensables para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a un ambiente sano: la participación pública y el acceso a la información.

Este artículo tiene por finalidad presentar y evaluar los alcances del Programa en su primer año de implementación. Para ello, en primer lugar, haremos una breve revisión de la literatura sobre control ciudadano, a los fines de enmarcar conceptualmente esta iniciativa de monitoreo social. Luego, se describen los objetivos del proyecto y su implementación. En tercer término, se analizan las expectativas de los actores locales que han participado del programa durante el primer año, y se evalúan las respuestas de los organismos estatales a los pedidos de información.

II. Control ciudadano, acceso a la información y participación pública

La noción del control ciudadano está íntimamente vinculada a la obligación de los funcionarios de rendir cuentas por sus actos de gobierno (*accountability*). Las acciones y demandas de control ciudadano, tienen como objetivo generar algún tipo de respuesta desde el Estado o activar mecanismos de control dentro del aparato del Estado. Estas acciones de monitoreo pueden materializarse a través del sistema de controles entre las agencias del propio Estado, lo que la literatura llama mecanismos de *accountability horizontal*, o a través del control externo que realizan los ciudadanos mediante el voto u otras acciones de monitoreo social, lo que se conoce como *accountability vertical*¹.

¹ O'Donnell, G. (1999). "*Horizontal Accountability in New Democracies*". En Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, eds., "*The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*". Boulder; Lynne Rienner Publishers.

La noción de *accountability social* (control ciudadano) se refiere a un mecanismo externo o de control vertical, que se basa en el involucramiento de ciudadanos u organizaciones civiles para exigir rendición de cuentas a organismos del Estado². A diferencia de la *accountability electoral* que es legitimada a través del voto, esta forma de control se legitima por el derecho de cada ciudadano a peticionar ante las autoridades, por lo tanto no requiere que los reclamos sean compartidos por el resto de la sociedad.³ La *accountability social* permite expresar a los ciudadanos sus preferencias en temas específicos, y contribuir en el proceso de toma de decisiones o controlar la gestión de los actores públicos.

Los mecanismos de control se canalizan tanto a través de herramientas institucionales (por ejemplo, acciones legales ante organismos administrativos de control o tribunales judiciales, participación en procesos y espacios de formulación y monitoreo de políticas públicas, etc.) y no institucionales, como el desarrollo de acciones de movilización social, denuncias mediáticas e investigaciones periodísticas⁴. Si bien estos mecanismos pueden contribuir a mejorar la gobernabilidad y empoderar a los ciudadanos, es crítico tener acceso a la información y su uso efectivo, así como también, una sociedad civil y un Estado con capacidades de cooperación⁵.

En la CMR existen mecanismos de control institucionalizados. De hecho, la Corte Suprema estableció un Cuerpo Colegiado formado por organizaciones no gubernamentales (ONG) (que son parte en la causa judicial) y el Defensor del Pueblo de la Nación cuya finalidad es realizar el seguimiento del cumplimiento de la resolución judicial en la causa Riachuelo y promover la participación ciudadana en el saneamiento de la CMR⁶. Por su parte, la Ley N° 26168, que creó la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), estableció una comisión de participación social para involucrar a las organizaciones y grupos trabajando en la cuenca. Sin embargo, más allá del valor de estos espacios de participación, el involucramiento de *actores sociales locales* (grupos de vecinos, asociaciones barriales, etc.) en el proceso de monitoreo es limitado, y enfrenta una serie de dificultades.

² Malena, Forster y Singh (2004). "*Social Accountability: An introduction to the concept and emerging practice*". Social Development Papers. Paper N° 76. The World Bank.

³ Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). "*Accountability social: la otra cara del control*". En Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias. Editorial Temas; Buenos Aires.

⁴ Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). "*Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*". Editorial Temas; Buenos Aires.

⁵ Malena, Forster y Singh (2004), Op. Cit.

⁶ FARN es parte del Cuerpo Colegiado creado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En particular, hay dos problemas centrales que afectan la participación local en la CMR. En primer lugar, *los actores locales tienen capacidad limitada de acceder a la información pública* necesaria para monitorear el saneamiento de la cuenca. En muchos casos, a pesar de que el Estado cuenta con esta información, esta no es fácilmente accesible para los vecinos. En otros casos, la información está disponible, pero en forma fragmentada, dispersa en diversos organismos y reparticiones, lo cual hace difícil y costoso el acceso a la misma. Esta falta de integración de la información limita su efectividad como insumo para las acciones de monitoreo. En segundo lugar, *la demanda local por el saneamiento del Riachuelo está desarticulada*. Si bien la preocupación por los problemas ambientales de la cuenca se ha incrementado en los últimos años, la acción colectiva sigue siendo muy fragmentada. Los reclamos y protestas tienden a ser reactivos ante casos específicos de contaminación, y con el tiempo las movilizaciones pierden fuerza, quedando un grupo reducido de vecinos o asociaciones siguiendo los reclamos. Dado que estos reclamos y protestas vecinales por hechos de contaminación se focalizan territorial y temporalmente en casos puntuales (un determinado caso de derrame, un basural específico, etc.), no logran articular las demandas y no fomentan la cooperación de los distintos grupos alrededor de estos temas en las distintas partes de la cuenca⁷.

Esta falta de coordinación y sostenimiento de las demandas en el tiempo sobre los problemas socio-ambientales de la CMR, restringe la influencia política de las organizaciones ambientalistas y grupos locales que reclaman mejoras ambientales en la cuenca, limitando sustancialmente el impacto que podrían tener estas acciones locales, con respecto a las políticas generales de saneamiento y control de la contaminación en la cuenca.⁸

A los fines de abordar estas dificultades y obstáculos, el Programa de Monitoreo Social del Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo apunta a desarrollar mecanismos de control de la gestión del Estado mediante el

⁷ Lanzetta, M. y Spósito, N. (2004). "*Proceso Apell Dock Sud*". PAI/CIPRA/GTZ (Manuscrito no publicado).

Ryan, D. (2004). "*Ciudadanía y Control de Gobierno en la Cuenca Matanza Riachuelo*". Informe de Investigación. Center for Latin American Social Policy. Teresa Lozano Institute of Latin American Studies. University of Texas at Austin. Disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/fieldreports/ryan04.pdf>

⁸ Ryan, D. (2011). "*Democratic governments and the courts: the political sources of the judicialization of public policy in Argentina*". Doctoral dissertation. University of Texas at Austin. Disponible en <http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/ETD-UT-2011-08-3830/RYAN-DISSERTATION.pdf?sequence=1>

involucramiento de los actores locales, es decir a través instaurar un sistema de *accountability social* de la gestión de la Cuenca.

III. Objetivos del Programa

El Programa propone fortalecer la capacidad de monitoreo de los residentes y grupos vecinales de la cuenca respecto al saneamiento y control de la contaminación en el área. En particular, la propuesta apunta a generar capacidades y plataformas que den “voz” y “escala” a los reclamos y planteamientos de sus habitantes, de forma tal, de fortalecer el ejercicio de sus derechos a un ambiente sano, la calidad de vida y la salud y potenciar su impacto en el control de las políticas públicas que se implementan en su territorio. A tal fin, el Programa plantea cuatro líneas de acción:

- i) Generación y fortalecimiento de una red de actores locales para el monitoreo y seguimiento de planes de saneamiento y control de contaminación en sus respectivos barrios;
- ii) Facilitación del acceso de los actores locales a la información necesaria para desarrollar acciones de monitoreo, mediante pedidos de informes sobre el estado de la situación y el desarrollo de una plataforma digital de acceso público;
- iii) Seguimiento ante los organismos de control ambiental involucrados de las principales categorías de denuncias y reportes realizados por los actores locales; y,
- iv) Desarrollo de herramientas y espacios comunicacionales que den voz y visibilidad a los reclamos locales en relación a la problemática socio-ambiental de la CMR.

IV. Implementación del programa

Para lograr estos objetivos el programa propone una compleja articulación entre instancias de participación, mecanismos de monitoreo y acceso a la información, que se complementan y se retroalimentan, para fortalecer la red de actores locales de la cuenca en el monitoreo de la gestión del Estado. Esta operatoria se sintetiza en el Esquema 1, donde se observa

V. Desarrollo del programa en su primer año

Las actividades de participación pública e identificación de las demandas locales se iniciaron a través de talleres tendientes a promover el involucramiento de los actores locales, entre los que se encuentran grupos vecinales, organizaciones sociales, empresariales, profesionales y universidades¹⁰. En el primer año se desarrollaron presentaciones del programa y talleres en Cañuelas, Almirante Brown, La Matanza, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Villa Domínico y Cuenca Cildáñez. En los talleres, específicamente, se ofreció capacitación y asistencia en la formulación de las alertas y en el uso de herramientas tecnológicas para el reporte de las mismas. Como resultado se identificaron una diversidad de problemas/temas (“alertas”), tanto generales a nivel de la cuenca como particulares de cada municipio. En base a las alertas reportadas en los talleres se realizaron 94 pedidos de información, los cuales fueron presentados a autoridades nacionales, provinciales, CABA y municipales con competencia en el área de la cuenca.

Paralelamente a los talleres y pedidos de informes se desarrolló la plataforma digital¹¹ donde se reportan las alertas ambientales, pedidos de información y respuestas, y se organiza y sistematiza la información provista por entidades públicas. Esta información georeferenciada muestra la ubicación e información asociada a las alertas ambientales y de distintas fuentes de contaminación fija, como industrias y basurales localizados en el ámbito de la cuenca¹². A los fines de ampliar la red de monitoreo, esta plataforma incorpora un sistema de *crowdsourcing* que posibilita el reporte de nuevas alertas y su localización.

VI. Consideraciones sobre los avances del programa

Para identificar los avances del primer año del programa se desarrolló una evaluación parcial, a partir de la percepción de los actores locales involu-

¹⁰ En los talleres se contó con la participación en los talleres de 22 organizaciones de base, 5 universidades de la Cuenca, 2 organizaciones empresariales, 3 organizaciones profesionales y 3 organizaciones ambientalistas. También asistieron funcionarios de los gobiernos locales y de ACUMAR.

¹¹ www.quepasariachuelo.org.ar

¹² El uso de mapas como instrumentos de comunicación dentro de la plataforma permite visualizar y tener una idea de la escala y dispersión de los problemas ambientales y de lo que sucede en la cuenca.

crados y las respuestas a los pedidos de información¹³. A continuación, se presentan los avances en materia de participación pública (evaluada desde la perspectiva de los participantes del programa) y el monitoreo y acceso a la información¹⁴.

1.Participación Pública

Los principales aspectos valorados por los participantes fueron la posibilidad de conocer a otros actores involucrados en la problemática ambiental de la cuenca, la difusión y acceso a la información a través del uso de nuevas herramientas tecnológicas y el reporte de los problemas ambientales.

La posibilidad de conocer otros vecinos y organizaciones involucradas en temas ambientales que trabajan en la cuenca fue identificada, como el aporte más importante de las actividades de los talleres por más del 60% de los encuestados. Si bien un 38% conocía a la mayoría de los participantes, un 46% conocían a algunas o pocas personas, mientras que un 15% no conocían al resto de los participantes¹⁵. Es interesante destacar que si bien algunos actores conocían la existencia de reclamos ambientales en otros ámbitos de la cuenca, no habían tenido la oportunidad contactarse con otros grupos. Una vecina reporta: *"nosotros habíamos escuchado que había un grupo de vecinos trabajando en el municipio de al lado, pero no los conocíamos. Después del taller nos llamaron para preguntarnos cómo habíamos manejado un tema similar con el municipio"*. Esta puesta en relación también se da con las universidades y según los participantes esto contribuye a informarse técnicamente sobre los temas.

La adquisición de nuevos conocimientos sobre herramientas tecnológicas, útiles para la identificación y el reporte de los problemas ambientales, fue considerada como el segundo aporte más importante. De acuerdo a los

¹³ La presente evaluación se realizó sobre la base de los talleres llevados a cabo en Almirante Brown, La Boca (CABA), Cañuelas y Avellaneda.

¹⁴ Estas opiniones han sido recabadas a través de dos técnicas de recolección de información: i) la administración de una encuesta vía telefónica y por email y ii) entrevista semi-estructuradas a los participantes, de manera complementaria se desarrollaron entrevistas con los miembros de los equipos que desarrollan el programa. En total, se suministraron 53 encuestas con una tasa de respuesta del 62%, es decir que 33 fueron completadas en su totalidad.

¹⁵ Un dato interesante respecto a los participantes del taller es que el 38% de los encuestados no había participado en los últimos cinco años en actividades referidas a problemas socio-ambientales de la cuenca, mientras que un 58% había participado principalmente en reuniones vecinales.

actores entrevistados, la plataforma permitirá la difusión de tres aspectos centrales del programa: dar una visión de *"escala a nivel de cuenca de los problemas y alertas ambientales locales, incluyendo la cuenca alta, baja y media"*; constituirse como un *"elemento de presión para los organismos públicos"*; y como una *"herramienta de acceso a la información"* a través de la cual se puede contribuir en el monitoreo de los avances en materia ambiental. Si bien hay coincidencias respecto del impacto de la finalidad de la plataforma, algunos entrevistados consideran que esta herramienta puede ser muy compleja de usar y un poco ajena a vecino común.

Finalmente, se valora de los talleres la oportunidad de acceder a información general respecto del estado ambiental de la cuenca y la oportunidad de reportar los problemas ambientales (alertas) existentes en los barrios. La identificación de las alertas dentro del contexto de la cuenca se considera positivamente, ya que permite enmarcar los problemas puntuales en un ámbito territorial mayor e identificar patrones de problemas comunes en este ámbito territorial así como problemas específicos de cada tramo de la cuenca.

Las principales expectativas que despierta el programa entre sus participantes giran alrededor de tres aspectos: incrementar la participación ciudadana, el impacto de las acciones de monitoreo (pedidos de informe y demandas) y la respuesta de los organismos públicos. La experiencia llevada a cabo en este primer año es considerada positiva en términos de participación, si bien se espera que se amplíe la participación ciudadana y el involucramiento de organismos que definen las políticas públicas asociadas a los problemas de la cuenca. Respecto de las demandas de acceso a la información, los actores sociales tienen voluntad de participar y *"trabajar con la gente en el pedido de informes a los organismos de gobierno"* para acceder a la información pública, para de esta manera monitorear los avances e influir en el proceso de toma de decisiones.

Sumado a esto, hay una expectativa que a través de las acciones del programa se logre un mayor involucramiento de la justicia *"y se ayude a controlar el cumplimiento de los fallos o disposiciones judiciales"*. Finalmente, se espera que todo el conjunto de acciones que incluye el programa de monitoreo social, logre incidir sobre los organismos involucrados y así *"revertir la inacción de los organismos vinculados al saneamiento y mejoramiento de la cuenca (...) y se resuelvan temas de contaminación general y problemas concretos"*.

2. Monitoreo y acceso a la información

Mayoritariamente, los participantes consideran que las alertas reportan problemas muy importantes para la cuenca en materia ambiental, y esto despierta muchas expectativas de conocer el estado en que se encuentran y los avances realizados por la gestión pública en estos temas. Sin embargo, el bajo nivel de respuestas obtenidas a los pedidos de informes no acompaña estas expectativas. La Tabla 1 describe los pedidos de informes realizados, los organismos a los que fueron dirigidos, los temas sobre los cuales se requirió información y la cantidad de respuestas obtenidas.

En total se realizaron 94 pedidos de informes: 51 a organismos nacionales, 13 a organismos provinciales, 24 a los municipios y 6 CABA. La tasa de respuesta fue baja, ya que solo se obtuvo respuesta en 19 de los 94 informes presentados. Dentro de aquellos organismos que recibieron mayor cantidad de pedidos de información se encuentran: ACUMAR a la que se le solicitaron 37 pedidos de informes, de los cuales, hasta la fecha, solo fueron respondidos tres. A nivel provincial, la mayor cantidad de pedidos de información fue dirigida al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), obteniendo respuesta en solo uno de los 6 pedidos realizados. A nivel municipal La Matanza (9), Cañuelas (8) y Avellaneda (5) no han respondido, mientras que Esteban Echeverría (2) es el único municipio que respondió a todos los pedidos. Finalmente, a la CABA se le enviaron 6 pedidos de informes de los cuales respondió 2 y otros 2 se encuentran dentro del plazo de vencimiento. De todas las respuestas obtenidas, el 26% respondió de manera completa los pedidos de información, mientras un 42% de las respuestas fueron incompletas y un 32% respondió que no tenía competencia sobre los temas incluidos en los pedidos de información. En cuanto a los tiempos de respuesta, de los 19 pedidos respondidos, el 65% fue respondido fuera de término y el 35% fue respondido dentro del plazo establecido. El porcentaje de demora en las repuestas de 1 a 15 días fue de un 35%, de 15 a 45 días un 30%, mientras que un 10% demoró más de 45 días en responder.

Estos resultados ponen de manifiesto algunas de las principales dificultades existentes para acceder a la información pública. Por un lado, los organismos no responden a los pedidos de informes en tiempo y forma; y por el otro, la dificultad que enfrentan los ciudadanos para identificar claramente las competencias de los distintos organismos involucrados en la problemática ambiental de la cuenca.

Tabla 1. Pedidos de Informes¹⁶

	Organismo	Cantidad total de pedidos	Respuestas recibidas	Pedidos de informes por tema
Organismos Nacionales	ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo)	37 ¹	3 ²	Agua y cloacas (9), residuos (8), aire (5), salud (4), asentamientos (3), vuelcos clandestinos (3), cavas (1), camino de sirga (2), PCB (1), fumigaciones (1)
	AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.)	5	2	Cloacas
	SS DU y V (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación)	3	2	Asentamientos
	SAyDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación)	1	1	PCB
	Secretaría de Comercio Interior	1	0	PCB
	ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad)	1	1	Aire
	ENARSA (Energía Argentina S.A.)	1	1	Residuos/Energía
	Administración General de Puertos	1	1	Vuelcos clandestinos
	Secretaría de Energía	1	1	Residuos/Energía
Organismos Provinciales	Dirección Provincial de Saneamiento y Obra Hidráulica	1	0	Aguas y cloacas
	ABSA (Aguas Bonaerenses S.A.)	2	0	Aguas y cloacas
	ENHOSA (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento)	1	0	Aguas y cloacas
	SS de TU y V de Buenos Aires (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda)	2	1	Asentamientos
	Autoridad del Agua Bs. As.	1	0	Vuelcos clandestinos
	OPDS (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires)	6	1 ³	Aire (3), residuos/energía (1) y residuos (2)

¹⁶ Respuestas reportadas al 15 de noviembre de 2013.

Municipios	Cañuelas	8	0	Agua y cloacas (3), vuelcos clandestinos (2), asentamientos (1), cavas (1), salud (1)
	La Matanza	9	0	Residuos (3), agua y cloacas (2), asentamientos (1), fumigaciones (1), salud (1), residuos y energía (1).
	Avellaneda	5	0	Aire (2), salud (2), asentamientos (1)
	Esteban Echeverría	2	2	Residuos (2)
	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	6 ¹	3 ⁴	Agua (2), cloacas (2) y camino de Sirga (2)
	Total	94	19	

¹ No se ha vencido el plazo en dos de los pedidos de informes realizados.

² Las respuestas obtenidas fueron en los temas de aire (1) y residuos (2)

³ Las respuestas obtenidas fueron en el tema de residuos/energía

⁴ Las respuestas obtenidas fueron en los temas de agua (1), cloacas (1) y camino de sirga (1).

VII. Conclusiones

El programa de Monitoreo Social de la CMR se enmarca dentro de la noción de *accountability social* (control ciudadano), planteando un mecanismo externo de control de la gestión del Estado en el saneamiento y mejoramiento de las condiciones socio-ambientales de la CMR, a partir del involucramiento de ciudadanos y organizaciones. Para hacer efectivo este monitoreo, el programa opera sobre las limitaciones de la participación ciudadana, mediante el fortalecimiento y articulación de la acción colectiva de actores locales y el acceso a la información pública.

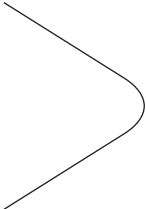
Es evidente el déficit de articulación entre los actores locales para presentar sus reclamos y abordar los problemas de la cuenca en su conjunto. En este sentido, el programa contribuye, de manera incipiente, a poner en contacto y a fortalecer los lazos entre los actores locales brindando ámbitos que permiten articular y vincular grupos de vecinos y diversas demandas de mejoramiento ambiental en la CMR.

El mayor desafío que enfrenta el programa, y la participación pública en general, es el limitado acceso a la información pública. En este caso, a través del programa se realizaron un número importante de pedidos de información pero el nivel de respuesta de los organismos públicos ha sido muy bajo. En este sentido, influyen dos aspectos centrales: la fragmenta-

ción del escenario institucional, y la falta de voluntad de los organismos competentes para responder a los requerimientos de información.

En un contexto institucional fragmentado, con una distribución de competencias poco clara entre las distintas jurisdicciones involucradas, se hace difícil la identificación de los organismos públicos a quienes solicitarles información. Sin embargo, aun en aquellos casos donde la información esta de alguna manera centralizada en un organismo específico, ésta sigue siendo poco accesible. El ejemplo más contundente lo representa ACUMAR donde vemos que a pesar de los pedidos de información realizados, no se ha brindado la información requerida o se ofrece información incompleta, incumpléndose el mandato específico de la Corte Suprema de Justicia en la causa Mendoza, de brindar información pública sobre la situación de la cuenca Matanza-Riachuelo. Esto pone de manifiesto que las normas de acceso a la información no resultan suficientes para garantizar el ejercicio del derecho a la información, si no existe una voluntad de cooperación y transparencia de parte del Estado.

En síntesis, la experiencia del programa de Monitoreo Social de la CMR pone de manifiesto, por un lado, la necesidad de seguir fortaleciendo los espacios de participación y, por el otro, la asimetría que existe entre las demandas sociales de información pública y la voluntad del Estado de brindar un acceso efectivo a la misma. Estos dos ejes constituyen una condición necesaria para poder monitorear, de manera informada, la evolución socio-ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo.



El medio ambiente en la opinión pública

Ernesto Cussianovich

Director Asociado

División Energía, Recursos Naturales y Medio Ambiente

Poliarquía Consultores

Resumen Ejecutivo

Las investigaciones de opinión pública relacionadas con el medio ambiente ofrecen una perspectiva de análisis diferente sobre la agenda ambiental en el país. Contribuyen a que valoremos con más cuidado la opinión de las personas y las comunidades a la hora de diseñar un proyecto o una campaña de posicionamiento sobre temas ambientales. También, a desmitificar los argumentos de las empresas, el Estado y las organizaciones en relación a sus controversias ambientales.

Asimismo, los estudios de opinión sitúan en el centro de nuestro trabajo (académico, político, institucional, etc.) algunas variables importantes para entender y conocer de cerca las diferencias en la percepción, el interés o el nivel de conocimiento y de información de la población general sobre la diversidad de temas ambientales. En ese sentido, permiten despojarnos de una mirada a veces extremadamente autorreferencial sobre la comprensión y el interés de la población sobre el medio ambiente. De alguna forma, nos ayuda a entender por qué hoy en día los vastos sectores de la población que expresan su preocupación por el ecosistema, paradójicamente no entienden bien de qué se trata y, a veces, tampoco les interesa real y finalmente.

I. La contribución de los estudios de opinión pública

Este artículo tiene como objetivo mostrar la importancia que tienen los estudios de opinión pública en el seguimiento y análisis de la agenda ambiental en el país, incluyendo sus aportes como una valiosa herramienta para medir el nivel de conocimiento de la población en relación a los temas ambientales y también el interés real por el cuidado y la preservación del entorno ambiental.

Se trata de un tema que genera inquietud, aunque sobre una parte todavía muy poco significativa de la población. En principio, porque el medio ambiente compite en desventaja frente a otros temas mejor posicionados en el ranking actual de “preocupación” de la gente. De hecho, en los estudios de opinión su mención no surge de manera espontánea y cuando se pregunta “¿Qué es lo que más le preocupa hoy en día?”, en general no aparece en las respuestas. Por otro lado, difícilmente logre desplazar la atención sobre los temas de la agenda política o económica actual como la inseguridad, la inflación o el desempleo.

Una excepción importante lo constituyen las comunidades afectadas o expuestas a algún tipo de riesgo de contaminación ambiental, donde la percepción del peligro, la evidencia de un daño o la combinación de ambas, generan reacciones que influyen en los niveles de preocupación y en consecuencia en las respuestas de la gente. Los temas ambientales emergen asociados al cuidado del agua, los alimentos y la protección de la salud.

Mientras tanto, en la población no expuesta a riesgos los temas ambientales resultan más difíciles de visualizar. Surgen únicamente cuando se interpela a la gente en las encuestas, grupos de foco, entrevistas, etc. También, cuando se asocian a determinados conflictos que han tomado estado público o cuando irrumpe una preocupación causada por determinados riesgos, fenómenos climáticos o accidentes ambientales que ponen en peligro la vida o la salud de las personas. Se trata de preocupaciones estimuladas por la denominada heurística de la disponibilidad: ese atajo mental que ante la ausencia de información o explicación sobre los hechos genera en las personas estímulos, juicios o respuestas con frecuencia carentes de evidencia científica.¹

¹ Sunstein, C. (2006). “Riesgo y razón. Seguridad, ley y medioambiente”, Katz Editores, cap. 2-5. Buenos Aires.

Efectivamente, en los estudios sobre opinión pública y medio ambiente, se observa con frecuencia el predominio de respuestas y reacciones regidas por la emoción, el sobresalto y hasta el desconcierto. Son respuestas muy firmes, en el sentido de la convicción que puede producir la evidencia de un hecho fehaciente (por ejemplo, la contaminación del agua) pero también el que produce el temor al riesgo y la ausencia de explicación del riesgo. No obstante, se trata también de respuestas quizás a veces un tanto ambiguas o poco convincentes, en el sentido de las dudas que genera la ausencia de información confiable.

Las lluvias torrenciales en la Ciudad de Buenos Aires y en La Plata a comienzos de abril de 2013 sirven como ejemplo. El desconcierto de la población ante un hecho sorpresivo e incomprensible como una inundación, introdujo el temor de que el fenómeno podía volver a repetirse en días sucesivos. Las lluvias que siguieron a la inundación fueron presagios de eventuales catástrofes para muchos. A esto se sumó la falta de información por parte de las autoridades, las protestas y todo tipo de imputaciones sobre el origen y la responsabilidad de los hechos. Al día siguiente, un cronista de la televisión deambulaba con su cámara y su micrófono buscando testimonios entre los afectados. La mayoría, ciudadanos pobres residentes en zonas seriamente dañadas. El periodista buscaba “una explicación” y con su pregunta “¿qué cree usted que provocó esta lluvia?”, encontró la respuesta desoladora de un hombre mayor, de condición humilde, que todavía con los pies en el agua, respondió: “esto es culpa de la megaminería”.

La posición subalterna del medio ambiente en el ranking de temas de interés político en el país y el peso del concepto y la percepción del riesgo en los distintos estratos socioeconómicos de la población, pueden ofrecer parte de la explicación sobre esta inconsistencia y especie de “preocupación confusa” que prevalece en los ciudadanos en relación a los factores de riesgo ambiental.² Hay que mencionar igualmente que en términos de lo que persigue un buen estudio de opinión, la inclusión de variables como la desinformación, la falta de conocimiento o el desinterés, resultan importantes a la hora de evaluar resultados. A esto se suman los prejuicios, estereotipos y el riesgo. De manera que no existen respuestas buenas o malas, o correctas e incorrectas. Existen respuestas sesgadas por la información o la desinformación, por el conocimiento o el desconocimiento

² Stone, D. (2002). “*Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*”, (pp 199-229). Norton Company. Nueva York.

e, incluso, por el escepticismo y hasta la superchería. Lo importante es saber identificarlas, analizarlas y ponderarlas adecuadamente.

Incorporar y analizar sistemáticamente la mayor cantidad posible de variables que influyen en la opinión de las personas es un objetivo a perseguir, mucho más para los temas ambientales, todavía con muy baja inserción en la población general de nuestro país. Más aún, es un área en la que hay que doblegar esfuerzos. Entre otras cosas, estar preparados para aceptar que los resultados de las investigaciones de opinión pública contradicen lo que suponíamos o simplemente están lejos de nuestras expectativas. Esto es importante sobre todo para las organizaciones que ponen mucho esfuerzo y energía en campañas de comunicación masiva o en proyectos con fuerte injerencia de la opinión pública.

Es posible que después de mucho trabajo y esfuerzo, a estas organizaciones les resulte difícil aceptar que a nadie, o a muy poca gente en el país, le interesa proteger un bosque o salvar una especie en extinción. Esto porque —entre otras razones— hay mucha gente (la mayoría) que jamás escuchó de bosques o especies en extinción o simplemente el verbo “salvar” no los identifica. Ciertamente, también es posible que sencillamente no les importe.

Los estudios de opinión deben entonces servir para despegarnos de cualquier posición o discurso autorreferencial. Es decir, dejar de suponer que una mayoría entiende, conoce o aprecia nuestro trabajo y esfuerzo, sobre todo si es por el bien de todos. En la Argentina debemos predisponernos desde una posición más realista a reconocer que muy probablemente “nadie sabe” y a “nadie le importa” lo que hacemos (aun cuando sea a favor del medio ambiente, o del bien común³).

Por otro lado, una lectura cuidadosa de la opinión de la gente también debe servir a las organizaciones o a quienes trabajan en temas ambientales a desestimar las respuestas o reacciones definidas como “políticamente correctas”. El hecho que las personas consideren que los temas ambientales no les interesan, no necesariamente significa que estén dispuestos a expresarlo abiertamente. Todo lo contrario. Difícilmente ofrezcan respu-

³ Una situación que coincide con la descripción del discurso moralista que según B. Lomborg prevalece hoy en algunas organizaciones ambientalistas, fundamentalmente en relación a la adaptación de estilos de vida de baja tecnología, basados en la autosuficiencia local. Lomborg plantea “tener confianza en las soluciones tecnológicas que serán muy desagradables para aquellos que ven en la crisis ambiental una oportunidad para asumir poses moralistas que permite regodearse en su admiración por sí mismos”. B. Lomborg (2001), *“The Skeptical Environmentalist”*, Cambridge University Press.

tas que den cuenta de su desinterés y sí en cambio de su “corrección política”. De hecho, hoy en día a nadie con un poco de sensatez se le ocurriría confesar durante una animada reunión social que el cuidado ambiental le importa poco y nada.

Hoy en día en la Argentina un 93% de la población considera que el cuidado del medio ambiente es algo “muy” o “bastante” importante. Ahora bien, este porcentaje contundente, ¿es una buena noticia?, ¿tiene valor tal y como está expresada? Probablemente no lo tiene si antes no nos preguntamos, por ejemplo, ¿qué porcentaje de la población sabe realmente de lo que está hablando cuando se refiere al medio ambiente? o mejor ¿qué porcentaje de la población en lugar de aceptar su desinterés o desconocimiento sobre el tema, elige ofrecer una respuesta “políticamente correcta”?

Por otro lado, que en nuestro país la inseguridad, la inflación o el desempleo tengan mayor importancia que los temas ambientales no es una novedad. En realidad, esto ocurre en países donde incluso existe una mayor “conciencia ambiental”. El año pasado se publicó en Australia un informe que dio cuenta de la caída significativa del interés de la población por los temas ambientales⁴. El medio ambiente, de haberse ubicado tercero en el ranking de preocupación de los australianos durante el 2007, justo debajo de la inseguridad y los servicios básicos, cuatro años más tarde, en el 2011, desapareció del radar del interés público. Fue relegado por la salud, los alimentos y el derecho a los servicios básicos. ¿Qué pasó con este cambio de percepción?, ¿puede leerse como un retroceso de la conciencia ambiental de los australianos, de su verdadero desinterés o tal vez su oportunismo? Para uno de los expertos que participó en este estudio, la disminución del interés se debió a que durante esos cuatro años se produjeron cambios en las expectativas de la gente con respecto agenda ambiental de su país. Además 2007 fue un año “excepcionalmente ambientalista” y el 2011 uno en el que se redujo naturalmente el interés de la gente⁵.

⁴ T. Devlinney, P. Auger, R. DeSailly, (2012). “*What Matters to Australians: Our Social, Political and Economic Values. A Report from the Anatomy of Civil Societies Research Project*”, Sidney, University of Technology, Sydney and the Melbourne Business School, with the support of the Australian Research Council. Disponible en: [http://www.modern-cynic.org/SEV_Reports/AustralianReport\(31March2012\).pdf](http://www.modern-cynic.org/SEV_Reports/AustralianReport(31March2012).pdf)

⁵ En el 2007 hubo una mayor cobertura mediática, incluyendo informes gubernamentales sobre el medio ambiente, además de la película y el informe de Al Gore, de gran impacto en la opinión pública australiana. A esto quizás se agregó el impacto que tuvo el *Stern Review on the Economics of Climate Change* publicado un año antes. Se trata de uno de los informes más importantes que se hayan preparado sobre medio ambiente y cambio climático en la última década.

El caso australiano es interesante para resaltar la importancia del monitoreo y seguimiento de la opinión pública en relación con el medio ambiente. Solo con el *"top of mind"* de la gente ("lo primero que se le viene a la cabeza") puede comenzar a sospecharse rasgos sensibles de la percepción de la gente sobre la agenda ambiental. En Australia el "hechizo" de la necesidad y la urgencia de la situación ambiental no permitieron mirar la mediana duración de la percepción del público.

Entonces ocurrió que las campañas mediáticas vinculadas al medio ambiente (del gobierno, las empresas haciendo *"greenwashing"* y las organizaciones ambientalistas) continuaron llevándose a cabo sin modificaciones. Esto produjo un cansancio en la población, una especie de agotamiento por los temas ambientales, que terminó siendo definido como una *"eco-fatigue"* que lejos de atraer la atención, alejó a la población del interés por el entorno. Una cantidad importante de ciudadanos abandonaron en poco tiempo su voluntarismo, adhesión y conciencia ambiental debido al abarrotamiento de recomendaciones, propaganda, mensajes y llamados de atención (algunos incluso condenatorios) sobre los pocos esfuerzos que hace la gente para cambiar sus hábitos de vida en favor del ambiente.

II. Algunos ejemplos de la eco-confusión en Argentina

Lejos de la posibilidad de una *"eco-fatigue"*, lo que tal vez está predominando en la Argentina es una especie de eco-confusión. Queremos proponer aquí tres ejemplos tomados de algunos de los estudios que realizamos en los dos últimos años en relación a lo que la población sabe, percibe, piensa o le interesa del medio ambiente.

Jóvenes "correctos". Se da por sentado que los sectores más jóvenes de la población son quizás los que hoy en día reciben más información relacionada con el medio ambiente, su cuidado y la contaminación ambiental. Al respecto, hay efectivamente mucha literatura en los kioscos cercanos a los secundarios y las facultades, y ni que decir de la cantidad de información que circula por internet y las redes sociales. Centenares de publicaciones de diversa índole y formato con interesantes artículos, muy ingeniosos y bien dirigidos sobre los agroquímicos, la minería y el *fracking*. ¿Están estos temas en la cabeza de los jóvenes?

En una encuesta a grupos de jóvenes del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) realizada el año pasado, se le preguntó: “¿cuál es en tu opinión el principal problema del país? Las respuestas incluyeron 18 temas distintos, distribuidos en un ranking encabezado por la inseguridad, los problemas económicos, la inflación y el desempleo. También estuvieron las drogas, la educación y la falta de oportunidades. El medio ambiente o la contaminación ambiental no estuvieron presentes en las respuestas. En esa misma encuesta se leyó a los jóvenes una lista de cosas que tienen que ver con sus vidas y se pidió que digan si representaba algo “muy importante, bastante importante, poco importante o nada importante”. Un 98% de ellos dijo que **la familia** es “muy” y “bastante” importante (un concepto de familia con un 80% de ellos a favor del matrimonio igualitario); 95% se inclinó por **los estudios** y –con sorpresa– un 93% dijo que **el trabajo y el medio ambiente** era “muy” y “bastante” importante en sus vidas. Debajo de todos estos recibieron menor valoración el dinero, la política y la religión.

¿Por qué cuando se menciona explícitamente al medio ambiente, este tema logra ubicarse en el tope del ranking de preferencias y valoración en sus vidas?, ¿cuánto del costado “políticamente correcto” de los jóvenes intervino en estas respuestas? Pero también, ¿cuánto influyó un mayor acceso a información sobre este tema? Debe recordarse que es tal vez el grupo de edad que en la última década recibió más estímulos e información sobre temas relacionados con el cuidado ambiental que cualquier otro (contenidos curriculares en las escuelas, libros de texto, internet, el consumo sustentable, saludable, etc). Más aún, ¿por qué esta contundencia en la valoración del medio ambiente cuando no asomó un atisbo de interés en el momento en que se pidió identificar el principal problema del país?

Quizás los jóvenes simplemente “valoran” el medio ambiente e incluso ven algunos problemas pero no llegan a identificarlos como hechos que les genere preocupación. ¿Qué les preocupa realmente en relación al medio ambiente? o ¿cuál es el concepto que manejan y cuánto y de qué manera influye en sus percepciones el acceso a la información, su educación o sus lugares de residencia?

Líderes ambientalistas. En otra investigación se preguntó a líderes de opinión (adultos de ambos sexos, profesionales, académicos, empresarios, directores de ONGs, políticos, periodistas, etc.): “¿cuál diría Ud. que

es el principal problema medioambiental de la Ciudad de Buenos Aires? Una mayoría abrumadora contestó la **basura** y en segundo lugar, la **ausencia de políticas** de recolección, reciclaje y gestión de residuos. Gran parte de los líderes del país revelaron que la basura es un problema ambiental, aunque ciertamente confundido con otros problemas como el servicio público, la limpieza y la salud. Sin dudas, Buenos Aires tiene en la Cuenca Matanza-Riachuelo un problema ambiental de mucha mayor envergadura que la basura. Un largo proceso de contaminación que ha acompañado a la ciudad y luego a la provincia, desde el momento mismo de su creación. Con un *hinterland* que, dada la población y recursos afectados, constituye hoy en uno de los de mayor envergadura en el país. No obstante, la cuenca sigue siendo invisible para la opinión pública que lo identifica hoy al mismo nivel que el **"smog"** (así apareció como respuesta espontánea), la "cantidad de autos", la "contaminación sonora" y la "contaminación visual".

No es extraño entonces que la Cuenca Matanza-Riachuelo no esté presente en el radar de los hacedores de política pública en la Ciudad, la Provincia de Buenos Aires y la Nación. Cuando se le preguntó a este grupo de líderes sobre cuáles deberían ser los temas sobre los que habría que poner el énfasis a la hora de elaborar un plan estratégico ambiental, las respuestas volvieron a girar sobre el mismo eje basura y "smog". Un 33% opinó que debería enfatizarse el problema de la **suciedad y la cantidad de basura** que genera la Ciudad; un 23% que debería hacerse sobre **la contaminación del aire o "smog"** y un 21% que debería priorizarse la **preservación de los espacios verdes**. Finalmente, un 18% con una "conciencia ambiental" más madura y actualizada dijo que debería ponerse el acento en la "concientización sobre la importancia del reciclaje". La envergadura de la Cuenca Matanza-Riachuelo es efectivamente invisible⁶.

Anti-mineros confundidos. Con respecto a las industrias extractivas, en algunos estudios que realizamos pudimos identificar parte de lo que mencionamos sobre la "preocupación confusa" que prevalece en la población

⁶ Un dato interesante es que un 53% de los líderes priorizan las campañas de concientización que impulsan un cambio cultural respecto del medio ambiente y un 44% que, por el contrario, que hay que aplicar sanciones y multas para fortalecer las leyes medioambientales. Por otro lado, en una investigación cualitativa realizada en la provincia de La Rioja, dos defensores de la actividad minera, durante las entrevistas reprobaron que los "porteños" condenen la contaminación minera en las provincias y no digan nada del "río contaminado" [sic].

en relación al cuidado ambiental. Pero también, mucho del discurso autorreferencial y de las posiciones políticamente correctas a la hora de ofrecer respuestas sobre el conocimiento, información, percepción, etc. sobre la contaminación ambiental.

En una investigación sobre minería y opinión pública de hace poco más de un año, preparamos un cuestionario que aplicamos a poblaciones residentes en el AMBA y en las provincias y localidades con actividad minera. En una pregunta comparamos sobre “¿cuán informada” estaba la población sobre los principales temas del país y sobre la minería. En el AMBA, el 61% reconoció estar “muy” y “bastante” informado sobre temas del país y solo 18% reconoció estarlo en temas mineros. En los lugares con producción minera, 60% dijo estar “muy” y “bastante” informado sobre temas del país y –sorprendentemente– solo 21% sobre minería. Efectivamente, la minería no parece ser un tema de interés.

En los dos universos preguntamos si las mineras cuidan mucho, bastante, poco o nada el medio ambiente. La respuesta fue, como era de esperarse, que las mineras cuidan “poco” y “nada” el medio ambiente (89% en el AMBA y 85% en las localidades mineras). No obstante, cuando preguntamos si creía que las mineras provocan daños mayores, iguales o menores a los que provocan otras empresas, descubrimos –con sorpresa– que en el AMBA un 42% decía que igual o menor y en las localidades mineras un 48% sostenía la misma postura: las mineras no contaminan más que otras industrias. La sorpresa fue mayor cuando preguntamos en ambos universos si “las personas” cuidan mucho, bastante poco o nada el medioambiente. En el AMBA, el 91% dijo que “las personas” cuidan “poco” y “nada” el medioambiente y en las localidades mineras el 84% tomo igual posición. ¿Las personas cuidan menos el medioambiente que las mineras?

Las respuestas no coincidían con lo que hasta entonces habíamos visto de la mayoría de los estudios sobre el impacto de la minería, según la percepción de las poblaciones directa e indirectamente relacionadas con la actividad. En su conjunto, la minería aparece generando serios daños al medioambiente, en especial al agua, el principal elemento que según la mayoría se ve afectado por esta industria⁷. Esto es así en todo el país.

⁷ Efectivamente, una primera conclusión a la que llegamos fue que, en relación a los estudios sobre opinión pública y medioambiente (en general y particular), el agua debería formar parte de un capítulo especial. Lo que revelan nuestros estudios es que en la casi totalidad de casos, el agua aparece escindida de la agenda ambiental, como un problema particular, con autonomía, muy serio y extremadamente complejo a la vez.

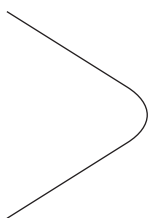
Según la percepción de la población general, minería es igual a contaminación. De manera que continuamos evaluando distintas formas y metodologías cuantitativas y cualitativas, cuestionarios y grupos de foco, entrevistas en profundidad y análisis de medios, de Internet, de redes sociales.

Durante la investigación decidimos realizar una serie de preguntas en torno a las principales causas que originan los conflictos ambientales relacionados con la minería. Vimos que de manera espontánea, ciertamente la contaminación ambiental, en especial el agua, aparecía en el tope del ranking; pero que no obstante esto, había también otras causas importantes que encendían la protesta de la gente. De esta manera, seguimos obteniendo más información cuantitativa y llegamos a la conclusión que, si bien la contaminación es un problema que genera protestas visibles (movilizaciones, cortes de ruta, marchas, etc.), la condena al sector minero es mucho más fuerte cuando se refiere a la percepción de una ausencia de derrame económico en las comunidades. “Las empresas tienen muchas ganancias y dejan pocos beneficios” encabeza en realidad la protesta invisible contra la minería y la contaminación, el rostro visible.

Efectivamente, según comprobamos, la ausencia de derrame económico en primer lugar (30%), y la contaminación en segundo lugar (24%), son las principales causas de malestar contra la actividad minera en el país. Un poco más alejados aparecen “la ausencia de control” (18%) y el hecho que “no hay buena información sobre la minería” (12%). En quinto y último lugar aparece el hecho que “la minería consume mucho agua” (9%), en coincidencia con lo que mencionamos al lugar especial que ocupa este elemento en la protesta socioeconómica local. Más adelante, pudimos ajustar un poco más nuestros estudios y comenzamos a comprobar que en realidad la conflictividad relacionada con las industrias extractivas es mucho más compleja de lo que comúnmente se cree. Definitivamente, se trata de una fuerte protesta de las comunidades debido al riesgo de contaminación pero también debido a la ausencia de derrame económico, la ausencia de control y la ausencia de información de parte del sector.

III. A modo de cierre

Una conclusión general de estos tres casos nos lleva a reflexionar una vez más sobre la importancia que tienen los estudios de opinión pública en la agenda ambiental. Se trata simplemente de preguntarle a la gente qué sabe, qué siente, qué percibe y qué le interesa de este amplio y complejo tema. Pero también, de mantener la objetividad y reconocer que desafortunadamente una mayoría de la población o sencillamente no se interesa por su entorno ambiental o se expresa de una manera “políticamente correcta”, agregando más confusión. Muchos ciudadanos no saben realmente de qué se trata, pero expresan su preocupación. Otros, casi en las tinieblas y siendo víctimas directas de la contaminación secular, apenas si son escuchados por quienes deberían tomar decisiones con respecto a su futuro. Hoy en día todos estamos a favor del medioambiente, lo que pasa es que todavía no lo sabemos.



Una aproximación a la problemática ambiental y los partidos políticos en Argentina

Daniel Ryan

Director de Cambio Global de FARN¹

Resumen Ejecutivo

La problemática ambiental en Argentina tiene un bajo nivel de politización. Los partidos y coaliciones políticas de mayor relevancia electoral a nivel nacional no tienen posicionamientos programáticos claros y expresos sobre la agenda ambiental que permitan diferenciar sustancialmente una coalición de otra. Para evaluar este argumento, se analizan los procesos de discusión y sanción legislativa de dos de las leyes más importantes sobre temas ambientales aprobadas a nivel nacional en la última década: la ley de bosques nativos y la ley de glaciares. El análisis de estos dos casos demuestra claramente que las problemáticas ambientales cruzaron y dividieron a la coalición gobernante y también a los espacios opositores con representación legislativa más numerosa en el Congreso Nacional.

¹ Se agradecen comentarios, observaciones y críticas a este artículo. Por favor, escribir a dryan@farn.org.ar.

I. Introducción

La temática ambiental en nuestro país vive una situación paradójica. Durante los últimos quince años hemos experimentado un creciente nivel de conflictividad social asociado a cuestiones de calidad del ambiente y gestión de los recursos naturales (conflictos vinculados a la ampliación de la frontera agrícola, uso de agroquímicos, proyectos mineros, etc.), sin embargo, la temática ambiental todavía no ocupa un lugar destacado en la agenda política nacional. Esto es una paradoja porque es razonable suponer que en un sistema democrático, en el cual la ciudadanía vota y elige sus representantes, ese nivel de conflictividad social tendería a manifestarse o reflejarse en el sistema político. En otras palabras, uno esperaría que las demandas y temas abarcados por la conflictividad ambiental fueran un factor de competencia electoral y posicionamiento entre los diferentes partidos y coaliciones políticas.

Sin embargo, Argentina muestra un bajo nivel de politización de los temas ambientales, entendiendo por politización al proceso de posicionamiento de un tema en la agenda política destinada a convertirse en una cuestión de relevancia electoral y competencia entre los partidos políticos². El nivel de politización es un indicador significativo del grado de importancia que una cuestión o problemática tiene para un país, y depende tanto de factores vinculados a la demanda social sobre el tema (por ejemplo, hasta qué punto esa problemática es relevante para los votantes o cierto sector de votantes), como a la oferta de posiciones que ofrecen los partidos políticos al respecto. Este artículo tiene por objetivo explorar esta dimensión de la oferta de la politización de la problemática ambiental. No analiza los aspectos que hacen a la demanda social sobre los temas ambientales, sino que se enfoca en cómo el sistema político argentino responde y aborda la problemática ambiental.

En este sentido, el argumento central de nuestro artículo es que los partidos y coaliciones políticas con mayores niveles de adhesión popular del sistema político argentino (tanto de gobierno como de oposición), no tienen posicionamientos programáticos claros sobre la agenda ambiental que permitan diferenciar sustancialmente una coalición de otra. Por el contrario, los temas ambientales críticos tienden a “atravesar” los parti-

² Carter, N. (2006). *“Party Politization of the Environment in Britain”*. (pp.747-767). PartyPolitics. Vol 12. N° 6.

dos y coaliciones políticas mayoritarias en Argentina. Así, en numerosas ocasiones estos partidos o coaliciones se dividen en debates sobre temas ambientales claves, permitiendo que sus legisladores y referentes asuman posiciones propias o cambien sus posicionamientos en respuestas a factores del contexto, que no tienen que ver con las cuestiones ambientales de fondo.

Para evaluar este argumento, vamos a analizar el proceso de discusión y sanción legislativa de dos de las leyes más importantes sobre temas ambientales aprobadas a nivel nacional durante la última década: la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos y la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de los Glaciares. Estos dos procesos legislativos constituyen casos apropiados e interesantes para evaluar el comportamiento de los partidos y coaliciones políticas en relación a la problemática ambiental, dada la importancia sustantiva de estos temas para nuestro país. Asimismo, en ambos casos se plantean fuertes tensiones entre protección ambiental y desarrollo económico, lo cual es característico de la política ambiental en general. En este sentido, las lógicas de los planteamientos y posicionamientos de los actores políticos en los debates sobre la ley de glaciares y la ley de bosques nativos, son representativos de los tipos de conflictos de intereses y visiones que tienden a plantearse en otros temas ambientales.

Antes de comenzar el análisis de estos casos es preciso realizar un par de aclaraciones. En primer lugar, el análisis se focaliza en el comportamiento de los partidos y coaliciones políticas electoralmente más relevantes del sistema político argentino; aquellas que sumadas comprenden a la enorme mayoría del electorado argentino. Básicamente, nos referimos a la coalición gobernante (el Frente para la Victoria y sus aliados), el Peronismo opositor y al difuso espacio opositor del llamado “Panradicalismo”, que engloba a la UCR (el bloque de oposición más numeroso en el Congreso) y otros partidos afines.³ Esta es una aclaración importante, porque sí existen espacios políticos minoritarios que han intentado politizar la problemática ambiental nacional, asumiendo posicionamientos explícitos, como forma de diferenciarse de los partidos y coaliciones mayoritarias, pero se trata de expresiones políticas que todavía no poseen relevancia electoral a nivel nacional.

³ El “Panradicalismo” es un término más bien periodístico, que se utiliza para referirse a ese espacio político opositor, no-peronista, que engloba distintos partidos que se han nutrido de desprendimientos de la UCR (ej. el ARI y el GEN) o son aliados históricos del Radicalismo, como es el caso del Partido Socialista.

En segundo lugar, el argumento sobre el bajo nivel de politización de la problemática ambiental se refiere a temas de política nacional y no es necesariamente extensible al nivel local. Entendemos que la política y gestión municipal, tiene características y dinámicas propias que inciden sobre el nivel de politización de las problemáticas ambientales locales, lo cual justifica diferenciar el análisis del nivel nacional del local.

II. La Ley de Bosques Nativos

En noviembre del 2006, la Cámara de Diputados de la Nación comenzó a tratar el proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos presentado por el Diputado Bonasso (perteneciente al Bloque Convergencia, Ciudad Autónoma de Buenos Aires-CABA). El proyecto planteaba como objetivos garantizar el aprovechamiento sustentable de los bosques nativos, mantener la actual superficie de bosques e instrumentar medidas para incrementarla. La propuesta generaba fuertes tensiones dentro de la coalición oficialista del FPV y partidos aliados, como así también, en los principales bloques de oposición⁴. Las principales resistencias provenían de legisladores de las provincias del norte argentino, quienes planteaban que el proyecto limitaba las posibilidades de desarrollo agrícola de sus provincias e infringía las competencias provinciales. Vale citar un par de intervenciones en el transcurso del debate legislativo que ejemplifican cómo el proyecto fracturaba los distintos bloques: *“... Desde noviembre, cuando fue aprobado en general, estuvimos trabajando fuertemente con varios señores diputados del bloque que integro para superar las diferencias que teníamos en relación con este proyecto, **no solamente la totalidad de los señores diputados nacionales de Formosa sino también la mayoría de los diputados nacionales que representan al Norte** (...) En este proyecto se exceden los presupuestos mínimos porque hay elementos que vulneran las autonomías provinciales. Claramente los artículos 12 y 26 vulneran las economías regionales...Ese es el pecado original de este proyecto de ley, por lo cual con convicción*

⁴ En ese período legislativo, el bloque del FPV tenía el 45% del total de los diputados y fácilmente alcanzaba la mayoría propia en la Cámara con el aporte de bloques aliados. Los bloques de oposición más numerosos eran la UCR (15%) y las distintas líneas del Peronismo disidente (14%). Datos de Directorio Legislativo, disponible en <http://www.directoriolegislativo.org/fo-tos/2011/08/Evoluci%C3%B3n-de-los-bloques-legislativos.pdf>.

*parte de este bloque votará varios artículos por la negativa (...)” (María Graciela De La Rosa, FPV, Formosa)⁵. En la misma dirección, el Diputado Klett (Fuerza Republicana, Tucumán) afirmaba: “Señor presidente: voy a ser muy breve. He observado que **casi todos los diputados que representan a las provincias del Norte están en contra de este proyecto de ley**. Evidentemente, ellas van a ser las grandes perjudicadas (...)”⁶*

Luego de un largo debate legislativo, el proyecto se aprobó en general con 156 votos a favor, 15 abstenciones y solo 2 votos en contra. Este resultado parece sugerir que los objetivos ambientales de la ley contaban con un amplio apoyo entre los diferentes partidos y coaliciones políticas. Sin embargo, el disenso y la resistencia al proyecto de ley se hizo visible en la votación en particular de aquellos artículos claves del régimen de protección de los bosques. Por ejemplo, el artículo 5 del proyecto, que establecía la obligación de cada jurisdicción de realizar un ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN), fue aprobado con 112 votos a favor, 41 en contra y 10 abstenciones. El artículo 12, que establecía los requisitos para autorizar desmontes, se aprobó por solo 80 votos contra 60. El artículo 26, que establecía la prohibición de autorizar nuevos desmontes hasta que las provincias no hubieran aprobado su OTBN, se aprobó por 89 votos contra 49. La distribución de los votos en estos dos últimos artículos indica claramente que la coalición oficialista estaba fracturada en su posicionamiento respecto de la ley de protección de bosques: 44 de los diputados del FPV votaron a favor de la reglamentación de las autorizaciones para los desmontes y 28 en contra; 55 diputados del FPV votaron a favor de la moratoria a los desmontes y 21 en contra⁷. El proyecto también atravesó el espacio opositor del “panradicalismo” (UCR, ARI, Partido Socialista)⁸. En tanto que los legisladores del ARI y el Partido Socialista votaron a favor de los artículos 12 y 26, los legisladores de la UCR votaron mayoritariamente en contra de esos artículos, aun cuando habían apoyado la ley en general.

⁵ Versión Taquigráfica de la sesión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 125. 1 Reunión. 1ª. Sesión Ordinaria 14/03/2007. Punto 9).

⁶ *Ibidem*.

⁷ Actas de votación N°11 y N°18 correspondiente a la sesión del 14/03/2007 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 125. 1 Reunión. 1ª. Sesión Ordinaria).

⁸ Vale aclarar que estos partidos no conformaban un bloque ni un interbloque legislativo.

Una vez aprobado en Diputados, el proyecto pasó al Senado. El FPV contaba con mayoría propia en la Cámara Alta (56% de los senadores) en tanto que la UCR conformaba el bloque de oposición más numeroso (18%). En el Senado se preveía que el proyecto de ley enfrentaría serias resistencias, dada la importancia numérica de los senadores de las provincias del norte. Efectivamente, en su ingreso al Senado, el proyecto fue girado a seis diferentes comisiones legislativas, en una maniobra que tendía hacer más lento y dificultoso su avance a través de la Cámara. Sin embargo, luego de una intensa campaña de movilización social realizada por organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores sociales, que incluyó la presentación al Senado de más de un millón de firmas de personas reclamando el tratamiento de la ley, el bloque de FPV –que tenía mayoría absoluta– se comprometió a tratar el proyecto. Durante el proceso de negociación en el Senado, se hicieron modificaciones al texto del proyecto y se creó un Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación del Bosque Nativo, con el objetivo de compensar a las provincias que conservaran sus bosques por los servicios ambientales que ellas prestan. La inclusión de esta nueva sección en el proyecto de ley, fue clave para lograr el acompañamiento de los senadores de las provincias del norte, tanto del oficialismo como de la oposición. En noviembre del 2007, la Cámara de Senadores finalmente aprobó el proyecto por 45 votos a favor y ninguno en contra. Pocos días después, la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones introducidas por el Senado.

En resumen, la versión final de la Ley de Protección de los Bosques Nativos fue aprobada con altos niveles de consenso, sin embargo, su proceso de elaboración y discusión legislativa demuestra claramente que el tema fracturaba al bloque del FPV, a la vez que atravesaba el espacio opositor no-peronista del “panradicalismo”.

III. La Ley de Glaciares

En noviembre del 2007, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó por unanimidad el proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y el Ambiente Periglacial presentada por la Diputada Marta Maffei (ARI, Buenos Aires). Básicamente, el proyecto establecía la obligación de realizar un inventario nacional de los glaciares y prohibía

el desarrollo de actividades que pudiesen afectarlos, con el objetivo de preservar los glaciares como reservas estratégicas de recursos hídricos. En octubre del 2008, el proyecto en general es aprobado también por unanimidad en el Senado de la Nación.

La aprobación por unanimidad del proyecto de ley no hacía prever su rechazo por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En noviembre de 2008, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner vetó en forma total la ley aprobada por el Congreso Nacional. Entre otros argumentos, el veto presidencial enfatizaba que la ley afectaba las posibilidades de la actividad minera de alta montaña y violaba las competencias provinciales⁹. El veto presidencial generó un fuerte costo al gobierno en términos de la opinión pública. Una ley que tenía por objetivo proteger las fuentes de agua era vetada por el gobierno, argumentando que se afectaba el desarrollo minero.

En este contexto, en el Senado de la Nación se comenzó a debatir un nuevo proyecto de ley impulsado por el Senador oficialista Daniel Filmus, Presidente de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado. En octubre del 2009, el Senado aprobó el proyecto con apoyo del bloque oficialista y opositores¹⁰. En su fundamentación, este nuevo proyecto se presentó como el resultado de la búsqueda de consenso sobre una ley posible que contuviera a los distintos intereses en juego. En términos operativos, sin embargo, el nuevo proyecto reducía el alcance de la protección legal de los glaciares y el ambiente periglacial con respecto a la ley aprobada anteriormente por el Congreso.

En la Cámara de Diputados, en tanto, el Diputado Bonasso impulsaba un proyecto de ley alternativo al proyecto aprobado en el Senado de la Nación y similar al vetado por el PEN. Este proyecto de ley fue aprobado en Comisión a pesar de la resistencia de legisladores del FPV, y quedó preparado para ser tratado por el plenario de la Cámara de Diputados. A partir de allí, se desarrolló una intensa negociación entre Bonasso y Filmus a partir del texto del proyecto aprobado en la Comisión, y que se plasmó en el denominado Acuerdo Bonasso-Filmus. En julio de 2010, luego de un duro debate legislativo, el proyecto Bonasso-Filmus fue aprobado por la Cámara de Diputados por 129 votos contra 86¹¹. A favor, votaron el

⁹ Para un análisis del decreto 1837/08 ver Lloverás, E. (2010). *"Protección Jurídica de los Glaciares en Argentina"*. (pp. 263-280). En Informe Ambiental FARN 2010. FARN. Buenos Aires.

¹⁰ El proyecto en general fue aprobado por 45 votos afirmativos. 3 senadores votaron en disidencia con respecto a ciertos artículos.

¹¹ En diciembre del 2009 se renovó parcialmente la composición del Congreso luego de la elección legislativa de junio de dicho año. El oficialismo perdió la mayoría propia que tenía en la

peronismo opositor, la mayor parte de la UCR, y distintos partidos del “Panradicalismo” (la Coalición Cívica-ARI, el GEN, el Partido Socialista). En contra, votaron 66 diputados del FPV y 20 votos de distintos bloques, algunos de ellos aliados al oficialismo y otros de oposición (incluyendo algunos diputados del radicalismo provenientes de provincias mineras)¹².

En septiembre de 2010, el Senado abordó el tema de los glaciares. Los legisladores del FPV provenientes de provincias con inversiones mineras presionaron fuertemente para rechazar el proyecto Bonasso-Filmus e insistir con el proyecto que el Senado había aprobado anteriormente, el cual planteaba menores niveles de protección ambiental. Los senadores del radicalismo y el peronismo opositor también enfrentaron similares tensiones entre aquellos que apoyaban el proyecto Bonasso-Filmus y los provenientes de provincias mineras que lo rechazaban. El resultado final de la votación demuestra claramente como el tema fracturó los distintos bloques. El proyecto Bonasso-Filmus fue aprobado por apenas 35 votos a favor (14 UCR, 7 FPV, 6 peronistas opositores y 8 senadores de otros partidos) contra 33 votos en contra (23 FPV, 5 peronistas opositores, 2 UCR y 3 senadores de otros partidos). En esta oportunidad, el PEN no vetó la norma aprobada por el Congreso y la ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares quedó finalmente promulgada¹³.

IV. Comentarios finales

Del análisis de los procesos de aprobación de estas dos leyes, podemos identificar un par de patrones claves del funcionamiento del sistema político en relación a la temática ambiental en nuestro país. En primer lugar, los dos casos analizados demuestran como las problemáticas ambientales cruzaron y dividieron a la coalición gobernante (el FPV y sus aliados), y también a los principales partidos y espacios de oposición en el Congreso, la UCR. Esto es

Cámara de Diputados, pero el FPV continuaba siendo la primera minoría con 87 diputados. La UCR continuaba siendo el bloque de oposición más numeroso con un poco menos de 40 legisladores.

¹² Acta de votación N°1 correspondiente a la sesión del 15/07/2010 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 128. 14 Reunión. 10ª. Sesión Ordinaria).

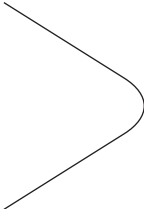
¹³ A través del Diputado Rossi (Presidente del bloque del FPV en la Cámara de Diputados), la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner había anunciado que no iba a vetar la ley que aprobara el Congreso.

un claro indicador de la falta de posicionamientos programáticos definidos y explícitos por parte de los espacios y coaliciones políticas mayoritarias sobre los temas de la agenda ambiental.

En segundo lugar, los casos analizados sugieren que el avance de la agenda legislativa sobre las problemáticas ambientales está más vinculado a la actuación de políticos individuales –que se identifican ideológicamente o asumen la agenda ambiental como un tema clave de su carrera política–, que a los posicionamientos y estrategias explícitas de las coaliciones o espacios políticos de las cuales forman parte. El caso del Diputado Bonasso es un ejemplo paradigmático de esta dinámica. Recordemos que Bonasso, antes de romper formalmente con el kirchnerismo, asume la presidencia de la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Cámara de Diputados como aliado al FPV, y en el 2007 es reelecto diputado apoyando a Cristina Fernández de Kirchner como candidata a presidente. De la misma manera, el rol pro-activo del Senador Filmus en el proceso de negociación de la Ley de Glaciares no se condice con la abierta reticencia de la coalición gobernante de la cual formaba parte, en abordar el tema.

Estas dos características del funcionamiento del sistema político en relación a la temática ambiental nos hablan de un bajo nivel de politización de esta problemática en nuestro país, en el sentido que las cuestiones ambientales no se han transformado en un tema de relevancia electoral y objeto de posicionamientos programáticos explícitos por parte de la coalición gobernante y los principales espacios políticos opositores ¿Qué consecuencias tiene ello para la agenda ambiental en Argentina? La falta de politización no quiere decir que los partidos y los políticos ignoren la creciente importancia de los problemas y preocupaciones ambientales, pero genera las condiciones para que aborden estos temas de una manera reactiva. Así, la oferta de políticas ambientales se desarrolla fundamentalmente en respuesta a situaciones de emergencia, conflictividad social o presiones internacionales, sin ser objeto de la competencia electoral ni resultado de posicionamientos programáticos de los distintos partidos. Esto también nos habla de la fragilidad de las bases políticas que sustentan las regulaciones y políticas públicas ambientales. En muchos casos, las coaliciones legislativas *ad hoc* que se logran para aprobar leyes ambientales claves no se mantienen o no son suficientemente robustas para sostener la posterior aplicación e implementación de dichas leyes. Además, la falta de politización de la problemática ambiental reduce los potenciales costos electorales o reputacionales que pudiesen pagar los partidos o coaliciones gobernantes a cargo de la implementación de estas políticas.

En conclusión, el déficit de politización de la problemática ambiental en Argentina contribuye a generar las condiciones para una política ambiental reactiva, a la vez que una institucionalidad políticamente débil para enfrentar los obstáculos y resistencias que plantean los sectores económicos afectados por las regulaciones ambientales.



La labor del Congreso y la sociedad civil desde la vuelta de la democracia en Argentina

María Eugenia Di Paola¹

*Directora Académica de FARN. Ex Directora Ejecutiva 2007-2013
de la Institución.*

Resumen Ejecutivo

A fines de 1983 la República Argentina recuperó la democracia. El Congreso Nacional, como parte de este proceso, transitó desde entonces etapas en las cuales trató la cuestión ambiental desde diversas perspectivas. Estas etapas inevitablemente estuvieron influenciadas por el movimiento ambiental a nivel internacional, nacional y local.

Una primera etapa que culmina en 1994 comprende legislación vinculada a la salud pública, a requerimientos de financiamiento internacional y de temas puntuales, presentando un crecimiento de la temática pero con un desarrollo desigual temático y territorial en el país. Una segunda etapa se inicia en 1994 con la reforma constitucional nacional, que reconoce el derecho al ambiente, otorga preeminencia a los tratados internacionales y, asimismo, introduce la noción de presupuestos mínimos de protección ambiental en todo el territorio como así también el amparo colectivo ambiental como garantía ante la Justicia.

¹ Agradezco a Matías Arzalluz y Guillermo Urribarri su colaboración en el relevamiento de datos en el Congreso Nacional para la elaboración del presente artículo; y a Daniel Ryan por sus opiniones y sugerencias durante el proceso de redacción. El *paper* que origina este artículo fue presentado en septiembre de 2013 en Santiago de Chile, en el marco del proyecto “Fomento a la Responsabilidad Ambiental del Congreso Nacional” que desarrolla el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

La tercera etapa comienza en el 2002 con la Ley General del Ambiente y las leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental. La Ley General del Ambiente contiene el abecé: los principios, objetivos, instrumentos de la política ambiental y el Sistema Federal Ambiental en el país. Luego las diferentes leyes sectoriales regulan hasta ahora residuos industriales, PCBs, aguas, acceso a la información pública ambiental, residuos domiciliarios, bosques, pastizales, glaciares y sistema nacional del fuego.

Existen en la actualidad marchas y contramarchas en cuanto a la implementación de la legislación ambiental, de las herramientas estratégicas y de participación ciudadana a los temas sectoriales y de inversión que presentan déficits y un importante desafío en la materia.

Asimismo, resta aún sancionar legislación ambiental de importancia para lo cual se anhela que la tendencia participativa continúe in crescendo y que el Congreso Nacional incorpore en sus procesos de construcción legislativa la obligatoriedad de contar con mecanismos participativos formales, ya que esto redundará positivamente no sólo para la formación de las leyes sino también para su posterior implementación.

La tendencia nos muestra que en los casos en los cuales ha existido más involucramiento de la sociedad civil y de los distintos sectores en los procesos legislativos, esto ha contribuido a un mayor seguimiento y monitoreo de la implementación de las leyes. Asimismo, puede observarse que en casos en los cuales existió mayor involucramiento ciudadano también hubo una tendencia más diversa en el arco político que votó dichas leyes en el Congreso.

Para la continuación de los procesos legislativos pendientes en Argentina será necesario trabajar considerando la priorización temática de las principales líneas necesarias para la concreción de la sustentabilidad, la incorporación de la participación ciudadana en todo el proceso, la inclusión de herramientas de ejecución y monitoreo de los marcos normativos, como así también un sistema de control de su implementación.

I. Retrospectiva

A fines de 1983 la República Argentina recuperó la democracia. Este paso de envergadura para las personas y las instituciones en el país ha sido crucial para el ejercicio de derechos fundamentales como el derecho al ambiente, el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia.

El Congreso Nacional, como parte de este proceso, transitó desde entonces etapas en las cuales trató la cuestión ambiental desde diversas perspectivas. Estas etapas inevitablemente estuvieron influenciadas por el movimiento ambiental a nivel internacional, nacional y local.

El presente artículo analiza las distintas etapas del proceso legislativo en materia ambiental y el rol de la sociedad civil en este sentido. Considera asimismo, las marchas y contramarchas en vinculación a los marcos sectoriales de inversión y finalmente aborda una serie de desafíos actuales en la materia.

II. Etapas de la construcción legislativa en materia ambiental

1. Primera etapa

Antes de la reforma Constitucional Nacional, en la década de 1984 a 1994, el mundo presentaba un crecimiento del movimiento ambiental internacional que encontró en la Cumbre de Río 92 su máxima expresión². Asimismo, el derecho al ambiente fue incorporado a una serie de constituciones provinciales y la justicia, ya a fines de 1983, había dictado la sentencia del fallo Kattan, un *leading case* del país en materia ambiental cuyo objeto fue la protección de la fauna marina, más específicamente, las toninas overas³.

² Ver <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

³ Ver "Kattan, Alberto E. y otro c/Poder Ejecutivo Nacional s/anulación autorización para capturar y exportar toninas". Primera Instancia Contencioso Administrativo Federal, Juzgado N° 2. Autos N° 37036 (5/10/83). Los actores solicitan mediante amparo la nulidad de dos resoluciones del Estado Nacional por las cuales se autorizaba a dos acuarios japoneses a la captura de ejemplares de toninas overas y objetan que las mismas no contaban con estudios acabados del impacto ambiental y faunístico que dicha caza podría provocar. El Juez hace lugar al amparo.

Es importante destacar que en esta época nacieron organizaciones ligadas al movimiento ambiental en el país, tal es el caso de los inicios de FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales) y el comienzo de la oficina de Greenpeace Argentina.⁴ Asimismo, se fortalecieron organizaciones ya existentes como Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) y Aves Argentinas, y miembros del ámbito académico también se involucraron en esta temática⁵.

Esta primera etapa en nuestro análisis estuvo signada por leyes con características ambientales, cuyas motivaciones se vincularon a aspectos centrados no solamente en la salud pública, como venía ocurriendo históricamente (el agua con una ley propia ya en el siglo XIX y la ley de aire de 1973, ambos como recursos ligados a la salud) sino también, relacionadas a especiales requerimientos del financiamiento internacional para inversiones (por ejemplo, Evaluación de Impacto Ambiental para centrales hidroeléctricas), y la movilización en torno a temas puntuales (por ejemplo, la Ballena Franca Austral como Monumento Natural Nacional, Ley de Residuos Peligrosos)⁶.

En un país con organización territorial federal como es Argentina, con 23 provincias que la conforman, esta situación de crecimiento positivo del tema ambiental exhibió como déficit la falta de una protección mínima equilibrada en todo el territorio, lo cual beneficiaba la competencia desleal entre provincias, existiendo mayor riesgo para aquellas provincias con débil o casi nula protección normativa ambiental, que eran en muchos casos elegidas para el desarrollo de inversiones industriales de alto impacto. Por esta razón, la reforma constitucional de 1994 incluyó este tema especialmente.

⁴ La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) nace ya con la vuelta de la democracia al país y formalmente se inscribe en la Inspección General de Justicia en el año 1985. Ver Sabsay, D. (2010). "*Los 25 años de FARN*". Informe Ambiental FARN 2010. Buenos Aires y Tarak, P. (2010). "*Los comienzos de FARN*". Informe Ambiental FARN 2010. Buenos Aires. Más información: www.farn.org.ar.

Greenpeace Argentina abre su oficina en Argentina en el año 1987. Más información: www.greenpeace.org.ar.

⁵ Ver Vida Silvestre Argentina: www.vidasilvestre.org.ar y Aves Argentinas: www.avesargentinas.org.ar

⁶ Ley 2797 (Boletín Oficial: 2/09/1891) Salud Pública- Aguas, Ley 20284 (Boletín Oficial: 3/05/1973) Salud Pública- Aire. Ley 23879 (Boletín Oficial: 1/11/1990) Obras hidráulicas- consecuencias ambientales, Ley 23094 (Boletín Oficial: 2/11/84) Monumento Natural- Ballena Franca Austral, Ley 24051 (Boletín Oficial: 17/01/1992) Residuos Peligrosos.

2. Segunda etapa

La reforma Constitucional del 94 introdujo tres aspectos fundamentales que favorecieron la protección ambiental básica y uniforme en el territorio. Por un lado, la categorización constitucional de los tratados de derechos humanos y la preeminencia supralegal del conjunto de los tratados y concordatos sancionados por ley nacional, que comprendería en esta última categorización a la mayoría de los tratados ambientales firmados y convertidos por ley hoy en el país.⁷ Por otro lado, el reconocimiento del derecho al ambiente sano y la noción de presupuestos mínimos de protección ambiental, que debe establecer la Nación como requisitos mínimos en todo el territorio que garanticen el ejercicio del mencionado derecho. Estos requisitos, que pueden ser complementados por las provincias, trajeron de la mano un concepto de importancia en cuanto confirieron facultades específicas al nivel nacional para establecer las normas fundamentales y por ende, al Congreso Nacional en este sentido. Por otro lado, teniendo en cuenta las características territoriales vastas del país y su organización federal, reconocieron a las provincias la competencia de establecer normas más estrictas pero nunca más laxas. Asimismo, no solo implican un alcance territorial homogéneo sino también la aplicación de estas pautas ambientales a los marcos sectoriales vinculados al aprovechamiento de los recursos (por ejemplo, minería, agricultura, energía, pesca)⁸.

La reforma constitucional introdujo también el reconocimiento del amparo colectivo en materia ambiental, garantía fundamental de acceso a la justicia en caso de omisión o acción que vulnere el derecho al ambiente sano. En este sentido, fueron y son cada vez más las acciones que se han presentado ante la justicia en pos de la defensa del derecho al ambiente. También han crecido y crecen las organizaciones que se vinculan a la temática ambiental y el tratamiento de la cuestión en el ámbito académico⁹.

⁷ Ver Rodríguez, C. (2012). *"El Derecho Humano al Ambiente Sano"*. 1º Edición. Rubinzal-Culzoni. Santa Fe.

⁸ Ver Sabsay, D. (Dir.) y Manilli, Pablo (Coord.), (2010). *"Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial"*. Editorial Hammurabi. Comentarios sobre el artículo 41 de Sabsay, Di Paola, Jimenez, Esain y Lopez Alfonsín (pág. 207).

⁹ Ver Kohen, B.; Kravetz, D.; Nápoli, A.; Romero y Sabsay, D. (2001) *"El Ambiente en la Justicia"*. FARN.

3. Tercera etapa

En una tercera etapa, a partir de 2002, se inauguró en el ámbito del Congreso Nacional la sanción de una serie de leyes de presupuestos mínimos. En primer lugar, la Ley General del Ambiente (LGA), ley de particular importancia porque contiene principios (provenientes en su mayoría del Derecho Internacional), objetivos de política ambiental, instrumentos fundamentales de gestión ambiental (como la Evaluación de Impacto Ambiental y el Ordenamiento Ambiental del Territorio), de los tres accesos (información, participación y justicia)¹⁰ y pautas para el funcionamiento del Sistema Federal Ambiental en el país¹¹. Lo destacable de esta ley es que su proceso de construcción estuvo vinculado a los ocho años posteriores a la reforma constitucional, durante los cuales se realizaron diversos foros, ámbitos de discusión sobre la temática, desarrollo doctrinario y judicial.¹² Estos aspectos influyeron notablemente para que finalmente se contara con la LGA, que constituye una suerte de ley marco, o paraguas en materia ambiental y que nutre todo el sistema¹³.

Asimismo, se sancionaron a partir de 2002 leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental sobre temáticas específicas, a las cuales denominamos leyes sectoriales, que deben ser interpretadas a la luz de lo esta-

¹⁰ Ver Orellana, D. (2014). *"Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso"* que forma parte de la presente publicación.

¹¹ Ley General del Ambiente N° 25.675 (Boletín Oficial: 28/11/2002).

¹² Entre los documentos y publicaciones que pueden darnos cuenta del trabajo y las tendencias previas, ver:

FARN (1994). "El Medio Ambiente y los procesos de reforma constitucional" Estudio Analítico N° 2. Poder Ciudadano (1997). "Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del ambiente".

Nolon, J. (1996). "Fusing Economic and Environmental Policy: The Need for framework Laws in the United States and Argentina". Pace Law Review Volumen 13, Número 2.

Primer Coloquio de FARN (1998). "Recomendaciones a las autoridades": http://issuu.com/fundacion.farn/docs/primer_coloquio_de_farn_-_recomenda?e=4119245/6340168

Segundo Coloquio de FARN (1999). "Recomendaciones a las autoridades": http://issuu.com/fundacion.farn/docs/segundo_coloquio_de_farn_-_recomend?e=4119245/6340540

Tercer Coloquio de FARN (2000). "Recomendaciones a las autoridades": http://issuu.com/fundacion.farn/docs/tercer_coloquio_de_farn_-_recomenda?e=4119245/6340361

Cuarto Coloquio de FARN (2001). "Recomendaciones a las autoridades": http://issuu.com/fundacion.farn/docs/cuarto_coloquio_de_farn_-_recomenda

Quinto Coloquio de FARN (2002). "Recomendaciones a las autoridades": http://issuu.com/fundacion.farn/docs/quinto_coloquio_de_farn_-_recomenda?e=4119245/6340593

Ver también Walsh, J. (ed.), Di Paola y otros (2000). *"Ambiente, Derecho y Sustentabilidad"*. Editorial La Ley. Ver el comentario posterior a la ley de Cafferatta, N. *"Ley 25675 General del Ambiente Comentada, interpretada y concordada"*. Doctrina Judicial 2002-3.

¹³ La Diputada y luego Senadora Mabel Müller ha sido la autora del proyecto de la Ley General del Ambiente y ha trabajado desde ambas cámaras en el proceso de formación de la misma.

blecido por la Ley General del Ambiente. Este proceso aún continua, pero si observamos cómo ha sido el tratamiento legislativo de cada ley sectorial hasta el momento, vamos a poder identificar una serie de tendencias en virtud de la época y de cómo ha sido la relación entre el Congreso Nacional y la sociedad civil.

► **Primera tanda de leyes sectoriales (2002-2003) (Residuos Industriales, PCBs y Aguas)**¹⁴

Estas leyes fueron sancionadas casi coetáneamente a la Ley General del Ambiente, pero el proceso previo a su redacción fue diverso. La Ley de Residuos Industriales y la de Aguas no contaron con mucha intervención de la sociedad civil en su proceso de construcción legislativo¹⁵. Estas leyes recibieron también mucha reticencia para su implementación por parte de las autoridades ejecutivas nacional y provinciales y del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), donde se encuentran representadas autoridades ambientales de todas las provincias, y no cuentan aún con reglamentación. En cambio, la Ley de PCBs surgió en el contexto del caso Nahuel, un niño cuyo fallecimiento fue vinculado a la contaminación de PCBs, que adquirió marcada notoriedad en la opinión pública por la lucha de su madre¹⁶. Dicha ley, aun enfrentando varios inconvenientes para su efectiva implementación, fue reglamentada posteriormente por el Poder Ejecutivo Nacional¹⁷.

► **Segunda tanda de leyes sectoriales (2004) (Acceso a la Información Pública Ambiental y Residuos domiciliarios)**¹⁸

Estas normas pertenecen al grupo de leyes que tuvo otro trabajo previo en el Congreso, con mayor intervención y diálogo con el COFEMA y la sociedad civil. En el primer caso, la Ley de Acceso a la Información Públi-

¹⁴ La Diputada y luego Senadora Mabel Müller es la autora de los proyectos de estas leyes.

¹⁵ Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios N° 25612 (Boletín Oficial: 29/07/2002), Ley de Gestión Ambiental de Aguas N° 25688 (Boletín Oficial: 3/01/2003)

¹⁶ Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs N° 25670 (Boletín Oficial: 19/11/2002) Ver página <http://www.pilardetodos.com.ar/nahuel>

¹⁷ Decreto P.E.N. 853/2007 (Boletín Oficial: 6/07/2007) Reglamentación de la Ley N° 25670.

¹⁸ La Diputada y luego Senadora Mabel Müller es la autora del proyecto de Ley de Residuos

ca Ambiental constituye la base de los pedidos de informes en la materia que se ha llevado y se lleva a cabo en distintos lugares del territorio y en relación a las diversas autoridades.¹⁹ El ejercicio del derecho al acceso a la información pública ambiental debe de esta forma, ser reconocido por todas las jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) y ha sido la puerta de entrada de la temática vinculada al derecho de acceso a la información pública, ya que lamentablemente no se cuenta con una ley nacional en la materia en Argentina, solo con un decreto de alcance nacional²⁰. En el caso de la Ley de Residuos Domiciliarios, luego de su sanción, la Ciudad de Buenos Aires y provincias como la de Buenos Aires, que poseen el índice más alto de generación de estos residuos en todo el país, adaptaron su legislación a la misma²¹.

► **Tercera tanda de leyes sectoriales (2007, 2009, 2010, 2013)
(Bosques Nativos, Quema de Pastizales, Glaciares y Sistema de Manejo del Fuego)**

El caso de la regulación de la quema de pastizales en el 2009, surgió como una forma de abordar este tema frente a las dificultades que este tipo de prácticas tuvo por su desmanejo que llevó a incendios con serias consecuencias en el país, especialmente en Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires²². La regulación en esta materia fue también complementada en 2013 por la Ley del Sistema de Manejo del Fuego. La Ley de Quema de Pastizales fue votada por unanimidad en el Senado y con una amplia mayoría en Diputados, y por su parte, y la ley de Sistema de Manejo del Fuego, fue votada por unanimidad de ambas cámaras²³. En cuanto a la ley

Domiciliarios, que fue considerado por las comisiones respectivas de Diputados, junto con un proyecto del Diputado Mukdise. Por su parte, los Diputados Jalil y Lozano son los autores del proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental que es considerado por la comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano junto con el Proyecto del Diputado Soñez. En ambos casos, a la media sanción de Diputados luego se le sumaron modificaciones en la revisión en el Senado y finalmente la Cámara de Diputados aprobó dichas modificaciones en su ámbito.

¹⁹ Ley Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25831 (Boletín Oficial: 7/01/2004).

²⁰ Ver Marchegiani, P. (2014). *"Indicadores de gestión ambiental: una de cal, varias de arena"* que forma parte de la presente publicación.

²¹ Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios N° 25916 (Boletín Oficial: 7/09/2004).

²² El Senador Filmus es el autor de este proyecto.

²³ Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema

de Manejo del Fuego, el proyecto contó con un amplio apoyo del Poder Ejecutivo Nacional, sobre un tema instrumental que no ofreció ninguna oposición, dado que el principal objetivo fue darle fuerza legislativa a un programa para convertirlo en política de estado en todo el país y brindarle el presupuesto necesario²⁴.

Por otro lado, particularmente las leyes de bosques y glaciares, surgen de reclamos y propuestas de la sociedad civil con una ardua tarea de incidencia y de trabajo junto a los legisladores y los diversos sectores. Ambas han sido reglamentadas por el Poder Ejecutivo Nacional y si bien presentan en varios aspectos dificultades en su implementación, cuentan con un seguimiento de la ciudadanía a través de las organizaciones y los sectores involucrados.

► La Ley de Bosques Nativos

La sanción de la Ley de Bosques en diciembre de 2007 ha sido un avance sin precedentes en materia ambiental y un ejemplo de la importancia de la participación de la sociedad civil, convirtiéndose en una herramienta esencial para empezar a solucionar la emergencia forestal que atraviesa Argentina. El proyecto de ley surgió de la Cámara de Diputados con una alta participación de las organizaciones de la sociedad civil, a punto tal que en el tratamiento dado en el Senado de la Nación, este apoyo se materializó en un millón y medio de firmas de ciudadanos y organizaciones reclamando a los senadores la aprobación del mismo²⁵. Finalmente, el proyecto pudo prosperar en el Congreso Nacional, con una serie de cambios y una fuerte incidencia ciudadana²⁶.

La Ley de Bosques Nativos posee tres herramientas centrales, la primera es la inmediata moratoria (paralización de desmontes) hasta tanto se concre-

N° 26562 (Boletín Oficial: 16/12/2009), Ley Sistema Federal de Manejo del Fuego N° 26815 (Boletín Oficial: 16/01/2013).

²⁴ Proyecto presentado por la Senadora Sandra Gimenez que tomó en cuenta proyectos de Luz Sapag, Silvia Gallegos y Eduardo Torres. Ver Coordinación del Plan de Manejo del Fuego. Reseña de la Ley en <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=11168>. Proyecto presentado por la Senadora Sandra Gimenez que tomó en cuenta proyectos de Luz Sapag, Silvia Gallegos y Eduardo Torres.

²⁵ El autor del Proyecto fue el Diputado Miguel Bonasso.

²⁶ Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26331 (Boletín Oficial: 26/12/2007). Decreto P.E.N. Reglamentario N° 91/2009 (Boletín Oficial: 16/02/2009).

te la segunda, que es un proceso de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) que debe llevar a cabo cada provincia, en forma participativa y con criterios de sustentabilidad, definiendo diferentes categorías de conservación. La tercera, que fue clave para su aprobación en el Senado, es el reconocimiento de los servicios ecosistémicos que los bosques brindan y la generación de un fondo de compensación en tal sentido. La Corte Suprema de Justicia ha hecho lugar a medidas cautelares en el marco del caso Salas, mediante la suspensión de autorizaciones de desmontes frente al reclamo de las comunidades originarias y campesinas afectadas, con fundamento en el Derecho Internacional, la Ley General del Ambiente y la Ley de Bosques Nativos²⁷. Actualmente los desafíos vinculados a la implementación de la ley son también planteados por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, e involucran, entre otros, que la asignación presupuestaria desde el Gobierno Nacional a las provincias sea la adecuada, que los OTBN tengan en cuenta los criterios de sustentabilidad y sean participativos a lo largo del territorio, que se respeten los derechos de las comunidades originarias y campesinas, y que se monitoree en forma eficiente y efectiva el desmonte ilegal²⁸.

► La Ley de Glaciares

En octubre de 2010 se sancionó la ley de Presupuestos Mínimos de Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, culminando con un largo proceso de debate en el que participaron distintos sectores. Este arduo proceso se había visto precedido por la sanción de un texto similar que había recibido el veto presidencial en el 2008²⁹. Afortunadamente, en esta ocasión, dos años después, se logró obtener un eco legislativo positivo y la promulgación de la ley, para generar un cambio importante y necesario, que en este caso además constituía una asignatura pendiente clave en el país en materia ambiental³⁰.

²⁷ Ver "Salas, Dino y Otros c/Provincia de Salta y Estado Nacional s/amparo" Juicio Originario S.C., S1144, LXLIV, (29 de diciembre de 2008 y 26 de marzo de 2009).

²⁸ Ver Di Pangrazio, A; Giardini, H. y Moreno, D. (2014). "*Ley de Bosques: actualizaciones y recategorizaciones, ni un paso atrás*" que forma parte de la presente publicación.

²⁹ El Proyecto original en 2007 había sido de la Diputada Marta Maffei. En 2010 el Diputado Miguel Bonasso y el Senador Daniel Filmus llegan a un acuerdo para impulsar un proyecto similar al de Maffei que es finalmente el que prospera.

³⁰ Ley Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial N° 26.639 (Boletín Oficial: 28/10/2010) Decreto PEN. Reglamentario N° 207/2011

En el proceso legislativo se abrieron distintas instancias de diálogo con diversos sectores involucrados que participaron brindando sus opiniones, información y perspectivas a los legisladores para que contaran con suficientes elementos de análisis al momento de aprobar la ley. Entre los mismos, podemos considerar a organizaciones de la sociedad civil, asambleas, ciudadanos, académicos, miembros del sector público y del sector privado (en este último caso tanto del sector minero como del viñatero). La ley contempla la elaboración de un inventario nacional, herramienta de valor fundamental que debe realizar el del Instituto Argentino de Nivelología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), instituto de máximo prestigio en la materia. El inventario permitirá conocer en forma cabal la situación de los glaciares y el ambiente periglacial y será un insumo esencial en materia de planificación estratégica y ordenamiento ambiental del territorio a nivel nacional, regional y provincial. Con la finalidad de evitar acciones que pongan en riesgo estas reservas valiosísimas, la ley prohíbe una serie de actividades (como las extractivas y las que dispongan sustancias contaminantes) en zona glaciar y periglacial y exige la revisión de las actuales mediante auditorías ambientales. Para la aprobación de actividades no prohibidas, requiere que se cumpla en función de su escala con la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica, dos herramientas clave que incluyen la obligatoria participación de la ciudadanía.

En cuanto a los desafíos para la implementación de esta ley, que están siendo planteados desde la sociedad civil, los mismos se vinculan a que el organismo a cargo del inventario pueda contar con el suficiente presupuesto para concretarlo en el plazo establecido, que la autoridad nacional establezca las áreas prioritarias donde debe comenzar a realizarse dicho inventario, que son aquellas en las cuales se están realizando actividades que hoy están prohibidas por la ley y sobre las cuales hay acciones ante la justicia por incumplimiento y que deben revisarse, y que la temática de glaciares sea incorporada en la agenda climática doméstica e internacional³¹.

(Boletín Oficial: 01/03/2011).

³¹ Ver Abascal, E. (2014). *“Seguimiento y actualización de los principales temas ambientales: Glaciares”* que forma parte de la presente publicación.

III. Reflexiones en torno a las etapas identificadas

La tendencia nos muestra que en los casos en los cuales ha existido más involucramiento de la sociedad civil, y de los distintos sectores en los procesos legislativos, esto ha contribuido a un mayor seguimiento y monitoreo de la implementación de las leyes.

Si bien actualmente el Congreso Nacional no tiene la obligación de incluir instancias participativas en el proceso legislativo, las comisiones que tratan cuestiones ambientales en la Cámara de Diputados y de Senadores, han optado en los últimos años por involucrar cada vez más en las distintas etapas de la discusión a representantes de la sociedad civil, del sector académico y del sector privado. Esta tendencia hacia la apertura de las comisiones parlamentarias es muy positiva, no obstante ello, existe la necesidad de formalizar este proceso para evitar que se trate solamente de una actitud voluntaria de las comisiones y se transforme realmente en una obligación de incluir la participación en el proceso legislativo.

Por otro lado, un aspecto que no es menor, es que en las leyes con mayor plafón ciudadano los votos a favor de su aprobación provinieron de legisladores de distintos partidos. Siendo más específicos y contraponiendo algunos ejemplos, podemos ver cómo tanto en el caso de la Ley de Bosques como la de Glaciares, las votaciones de los distintos bloques partidarios tuvieron un corte transversal en los votos positivos. Concretamente, esto implicó que tanto en el oficialismo como en el principal partido de oposición existió una diversidad de posicionamiento de cada legislador en vinculación a los proyectos³².

Cuando el Congreso Nacional estuvo controlado por un partido o coalición política mayoritaria que adoptó una visión contraria al proyecto, tal es el caso de la representación actual del partido oficialista, un proyecto de suma importancia como el de Ley de Residuos Electrónicos, no recibió el suficiente apoyo en la Cámara de Diputados, aun habiendo sido

³² En el caso de la Ley de Bosques la mayor discusión y corte se dio en Diputados en vinculación al proyecto original, y en el Senado en el proceso de revisión, hasta alcanzar el consenso de las provincias más ricas en masa boscosa a través de la creación del fondo de compensación. En cuanto a Glaciares, el corte fue palmario en las cifras que presenta el Senado para su aprobación ya que tanto en los votos a favor como en contra existe variedad de representantes de los bloques (35 votos a favor- 14 UCR, 7 FPV, 6 peronistas opositores y 8 senadores de otros partidos y 33 en contra -23 FPV, 5 peronistas opositores, 2 UCR y 3 senadores de otros partidos. Ver Ryan, D. (2014). *"Una aproximación a la problemática ambiental y los partidos políticos en Argentina"* que forma parte de la presente publicación.

promovido por un senador del oficialismo, y existieron reclamos de organizaciones de la sociedad civil manifestando que la pérdida de estado parlamentario en Diputados se debió a que el Poder Ejecutivo se opuso a que el mismo se concretara³³. Si el partido de gobierno tiene mayoría legislativa, es claro que se aprobarán solo las leyes que están de acuerdo a las preferencias de la coalición gobernante. Son las reglas de la política democrática. Sin embargo, lo que llama la atención en este caso, es que el proyecto de ley mencionado fue propuesto por un legislador de la coalición gobernante y aprobado por el Senado, en el cual la coalición gobernante tiene clara mayoría. Pero cuando llega a Diputados, la misma coalición política que votó a favor en Senadores, bloquea su aprobación en Diputados. Ello nos muestra por otra parte las dificultades que existen para lograr claros posicionamientos programáticos de las coaliciones/partidos políticos argentinos con respecto a la agenda ambiental³⁴.

IV. Marchas y contramarchas en cuanto a los marcos sectoriales de inversión

El esquema de presupuestos mínimos de protección ambiental exige inevitablemente que el sistema legislativo, administrativo y judicial de los distintos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal) se vea nutrido literalmente de estos mandatos. Pensemos que se trata de un esquema que se origina en la reforma constitucional y que tiene una década de desarrollo legislativo, frente a una lógica institucional atomizada de siglos, centrada en la promoción de inversiones, que debe adaptarse a este nuevo paradigma. Esto demanda superar una serie de obstáculos que representan los principales desafíos del sistema, y que se vinculan a lograr que lo ambiental no sea visto como un problema sino como una necesidad, tanto en la planificación como en la implementación de las políticas a corto, mediano y largo plazo.

³³ El Proyecto había sido presentado en el Senado por Daniel Filmus en el 2008 y había perdido estado parlamentario en el 2010. En el 2011 Daniel Filmus presenta nuevamente el proyecto que recibe un amplio apoyo del Senado pero lamentablemente en la Cámara de Diputados con mayoría oficialista perdió estado parlamentario en el 2012. Greenpeace denunció que la falta de tratamiento del proyecto se debió a presiones de la Ministra de la Producción. Ver <http://www.greenpeace.org/argentina/es/campanas/contaminacion/basura-electronica/>

³⁴ Recomendando en este sentido la lectura del artículo de Ryan, D. (2014), Op. Cit., en el cual analiza en profundidad los procesos de construcción legislativa de la ley de bosques y de glaciares para abordar la temática.

Por esta causa es que el estado de implementación de las leyes mencionadas es disímil y que resulta sumamente necesario promover cada vez más el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia, ya que han demostrado ser los principales puntales para lograr que las leyes se construyan y tiendan a cumplirse.

En este sentido, han sido los jueces, junto con la sociedad civil y organismos extra poderes como la Defensoría del Pueblo, los que han dado más pasos en pos de la implementación de las leyes, sobre todo en los casos más conflictivos, como son el caso Salas mencionado precedentemente y así también, el *leading case* Mendoza en el cual la Corte Suprema de la Nación exige la necesaria remediación de la Cuenca Matanza-Riachuelo, una de las más contaminadas del mundo³⁵.

Asimismo, existen marcos legislativos como la ley de biocombustibles o el régimen de pesca, que no pueden dejar de considerar el marco ambiental dado por la Ley General del Ambiente y las respectivas normas de presupuestos mínimos sectoriales, para superar las contradicciones del sistema.³⁶ El problema muchas veces, como ocurre en el marco de la política agropecuaria nacional, es que se cuenta con un Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial que plantea objetivos de producción que se contraponen a los considerados por la Ley de Bosques y allí será necesario considerar el marco constitucional, la Ley General del Ambiente y sus principios para poder construir claramente políticas sustentables.³⁷ Esta coordinación temática y de enfoque aún es una faltante en Argentina. En similar situación se encuentran las políticas extractivas vinculadas a la minería y los hidrocarburos. Aun cuando la Justicia ha sido clara en cuanto a que las leyes ambientales son aplicables a estas cuestiones, todavía existen falencias en mecanismos muy concretos y obligatorios vinculados a la democracia participativa que no se implementan en los procesos de toma de decisión.³⁸ La decisión de la provincia de Neuquén de aprobar un convenio

³⁵ Ver "Mendoza, Beatriz Silvia y otros s/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza- Riachuelo". Originario M. 1569- XL. (8 de julio de 2008).

³⁶ Ver Di Paola, M. M. (2013). "*La producción de biocombustibles en Argentina*". En Informe Ambiental FARN 2013. Buenos Aires, disponible en www.farn.org.ar/informe2013.pdf
Di Paola, M. M. y Voloj, B. (2011). "*El Escenario de los biocombustibles en Argentina*". En Informe Ambiental FARN 2011. Buenos Aires, disponible en www.farn.org.ar/informe2011.pdf

³⁷ Rivera, I. y Di Paola, M. M. (2013). "*Cambio climático: Impacto e incidencias de las políticas públicas en el sector agropecuario*". En Informe Ambiental FARN 2013. Buenos Aires, disponible en www.farn.org.ar/informe2013.pdf

³⁸ Ver Documento FARN (2013). "*Minería: la necesidad de revisar el modelo extractivo*". En Informe Ambiental FARN 2013. Buenos Aires, disponible en www.farn.org.ar/informe2013.pdf

entre YPF y Chevron, para la exploración de un yacimiento de hidrocarburos no convencionales en la zona de Vaca Muerta, sin dar a conocer su texto a la ciudadanía y promoviendo un tipo de actividad extractiva con alto impacto ambiental que no está regulada en el país, sin siquiera una instancia de participación ciudadana es una muestra de esta situación. Por otro lado, la clara actitud contraria de la población de Famatina y su intendente al proyecto de explotación minera en La Rioja, que llevó la temática a la justicia y a una posterior rescisión del contrato por la provincia muestra la contracara de esta situación dada nuevamente por un componente esencial: la acción ciudadana con eco en las instituciones³⁹.

Existen también procesos legislativos muy valorables que se enmarcan en esta necesaria lógica sustentable y que merecen ser respaldados, tal es el caso de una serie de leyes de política energética que promueven el uso de energías renovables, eólica y solar, leyes sancionadas por el Congreso nacional principalmente en los últimos quince años⁴⁰. Lo mismo ocurre con una serie de leyes de áreas protegidas promovidas por la sociedad civil y votadas por el Parlamento⁴¹.

V. Desafíos actuales

En este contexto resulta fundamental promover una incorporación formal del acceso a la información y la participación ciudadana en los procesos legislativos. Asimismo, promover la discusión sólida de las decisiones que involucran las inversiones y el ambiente, considerando necesariamente los escenarios presentes y futuros que presentan estas decisiones e indicadores para su seguimiento.

³⁹ Bordagaray, I. (2013). *"Famatina: dignidad y autodeterminación"*. En Informe Ambiental FARN 2013. Buenos Aires, disponible en www.farn.org.ar/informe2013.pdf

Ramírez, A. (2014). *"Monitoreo Social del Saneamiento del Riachuelo: una experiencia de control ciudadano y política ambiental"* que forma parte de la presente publicación.

⁴⁰ Entre las mismas podemos considerar: Ley 26190 (Boletín Oficial: 2/01/2007) Energías renovables: objetivo del 8 % de energía eléctrica para el 2016 proveniente de fuentes renovables. Ley 25019 (Boletín Oficial: 26/10/1998) Declara de interés nacional la generación de energía de origen eólico y solar en todo el territorio, Ley 26123 (Boletín Oficial: 25/08/2001) Régimen de Promoción al Hidrógeno como combustible y vector de energía.

⁴¹ Por ejemplo la Ley 25945 (Boletín Oficial: 20/10/2004) Creación del Parque y Reserva Nacional de Monte León, Ley 26875 (Boletín Oficial: 5/08/2013) Creación del Área Marina Protegida Namuncurá- Banco Burdwood.

Esto resulta clave para poder no solo fortalecer los procesos legislativos sino también la posterior implementación de las leyes. Aún resta muchísimo para lograr una efectiva implementación de las leyes ambientales en el país y más aún, la adaptación de los marcos sectoriales de inversión a las mismas. Resulta necesario vencer la dicotomía de marcos sectoriales de explotación económica vs normas ambientales por otra visión, en un contexto armónico de vinculación del aprovechamiento de los recursos con la sustentabilidad. Y esto no podrá lograrse de otra forma que no sea mediante la construcción participada y responsable de las decisiones. La incorporación de herramientas estratégicas como la Evaluación Ambiental Estratégica, la Evaluación de Impacto Ambiental y el Ordenamiento Ambiental del Territorio -con el correspondiente acceso a la información y participación ciudadana y el Consentimiento Libre Previo e Informado de las poblaciones originarias- son componentes esenciales del sistema.

En tal sentido, para la continuación de los procesos legislativos pendientes en Argentina será necesario trabajar considerando la priorización temática de las principales líneas necesarias para la concreción de la sustentabilidad, la incorporación de la participación ciudadana en todo el proceso, la inclusión de herramientas de ejecución y monitoreo de los marcos normativos, como así también un sistema de control de su implementación.



Personalidad ambiental destacada del año 2013

“ Los seres humanos deberíamos ser los guardianes de todos los recursos que habitan en este ambiente ”

Entrevista a Félix Díaz, cacique de la Comunidad Qom
La Primavera de Formosa

Por **Federico Sangalli**

Director de Prensa y Comunicación de FARN

Desde 2008, Félix Díaz es el cacique de la Comunidad Qom Potae Napocna Navogoh (La Primavera) de Formosa, cuando fuera elegido por una Asamblea de Consejo de la Comunidad, según lo establecen sus pautas culturales.

En noviembre de 2010 la Comunidad fue víctima de una represión policial en un violento desalojo de las 1300 hectáreas que habitaba, y donde murió uno de sus integrantes, Roberto López. A partir de diciembre de dicho año y hasta mayo de 2011 acamparon en las plazoletas de la Avenida 9 de Julio, en el corazón de la Ciudad de Buenos Aires, reclamando por la muerte del miembro de su Comunidad y la restitución de las tierras. El reclamo finalizó tras una reunión entre Félix Díaz y Florencio Randazzo, por entonces Ministro del Interior de la Nación, con el compromiso de la apertura de un canal de diálogo para abordar el tema de las tierras, como así también, garantizar la seguridad de la Comunidad.

Sin embargo, en los últimos años se conocieron diversos hechos de violencia contra pueblos originarios en el norte argentino, y a tres años de aquella movilización y reclamo, repasamos con Félix Díaz la situación de su Comunidad, el reclamo por las tierras y su visión sobre el cuidado del ambiente.

¿Cuál es el reclamo que llevan adelante?

El reclamo central de nuestra lucha es la recuperación del territorio que está en manos del Gobierno de Formosa, algunas familias particulares, y áreas protegidas que forman parte del Parque Nacional Pilcomayo. Allí se originó este conflicto, y hasta ahora no podemos encontrar la manera de salir de esta situación por la falta de voluntad política tanto del Gobierno Nacional como Provincial, al negarnos el derecho de la ocupación ancestral del territorio.

En este momento nos encontramos en una situación crítica en temas como salud, agua, educación y trabajo. No tenemos acceso a ningún programa social del Estado Nacional o Provincial por el hecho de ponernos de pie y exigir la aplicación del derecho internacional de los pueblos indígenas.

A fines de 2010 iniciaron un reclamo muy fuerte en la Ciudad de Buenos Aires, que finalizó con un compromiso por parte del Gobierno Nacional de abrir un canal de diálogo. ¿Qué vínculo tienen con el Gobierno Nacional y formoseño?

Con la medida de fuerza realizada en 2010, en la que sufrimos represiones y amenazas, logramos obtener una medida cautelar otorgada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y a partir de ahí hemos pedido al Gobierno Nacional que nos de la posibilidad de acceder a los programas sociales como salud, agua, educación, DNI¹. Lo único que hemos conseguido en ese reclamo fue la atención por parte del Registro Nacional de Comunidades Indígenas, a través de una elección que se hizo el 25 de junio de 2011², y a partir de la cual el Estado Nacional nos reconoce como organización indígena, pero el Gobierno de Formosa no aceptó esta organización.

También obtuvimos una Resolución³ del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que reconoce que la organización indígena es la que tiene la facultad de plantear al Estado Provincial y Nacional sobre la problemática

¹ Documento Nacional de Identidad.

² Nota del autor: El 25 de junio, con la intervención de la Justicia Electoral, se realizaron las elecciones en dicha comunidad, donde Félix Díaz duplicó en votos a Cristino Sanabria. El 14 de mayo de 2013 Félix Díaz fue elegido por tercera vez Qarashe Qom, al ser ratificado por la asamblea de la comunidad.

³ Resolución N° 299/11.

territorial. Sin embargo, la Provincia no nos quiere reconocer, y el Estado Nacional no se puede inmiscuir porque la provincia es autónoma en ese aspecto.

¿Creen que hay una criminalización de la protesta?

Cada manifestación que realizan los pueblos indígenas u organizaciones sociales preocupa por la violencia que el Estado genera contra los manifestantes. En vez de responder a los reclamos los criminaliza y se justifica el encierro de muchos dirigentes sociales, como una causa penal que tengo abierta cual si fuera un potencial terrorista⁴. Lo que reclamamos es la lucha de nuestras tierras, pero nos criminalizan porque es un peligro que un indígena salga y reclame, y se generan esas figuras como “antiterrorista”.

No existe ese diálogo que debiera haber entre los habitantes de la República Argentina y el Gobierno, eso nos preocupa a los pueblos indígenas. Cuando uno sale a la ruta primero aparece Gendarmería y la Policía, y no un funcionario público para preguntarnos qué reclamamos.

¿Cómo ven el futuro de esta situación?

A través de la lucha se puede cambiar, y ojalá que los legisladores generen proyectos para que cambie. Nosotros no tenemos conocimiento de la política partidaria electoral; no tenemos un referente de los pueblos indígenas como figura fuerte a nivel nacional. La mayoría de los líderes políticos ignoran el reclamo indígena, nunca tuvimos una participación en la discusión política, por ello creemos que debería involucrarse a los sectores sociales que tienen el interés de aportar su grano de arena en la búsqueda de esta Argentina para todos.

⁴ Nota del autor: en diciembre de 2013 la Justicia de Formosa imputó a Félix Díaz y otros tres miembros de la Comunidad La Primavera por atentado a la autoridad, lesiones leves y graves, abuso sexual y robo de arma. La causa N° 742/2011 fue iniciada por el Gobierno de la provincia de Formosa luego del enfrentamiento policial con miembros de la Comunidad en el reclamo realizado el 23 de noviembre de 2010.

¿Fueron consultados sobre qué tipo de desarrollo quieren en su región?

Nunca fuimos consultados. Debería ser de otra manera porque el Estado Argentino adhirió a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual contiene un artículo que indica que deberíamos ser consultados antes de que se tome una decisión sobre lo que se va a hacer en nuestro territorio. Pero lastimosamente los gobiernos continúan manejándose a puertas cerradas, toman la voz de un indígena y dicen que representan al pueblo en general. Lo que estamos buscando en esta lucha es la posibilidad de por lo menos dialogar con el Estado.

¿Qué percepción tienen de la ciudadanía en relación a su reclamo?

Es muy positivo que muchos sectores sociales se interesen en colaborar en esta búsqueda de una dignidad humana, porque durante este proceso de abandono que hemos tenido con el Estado Nacional y Provincial pudimos sobrevivir gracias a la solidaridad de la gente que nos donó medicamentos y herramientas⁵. También tenemos el apoyo de grupos vecinales que siguen trabajando para sostener esta lucha.

Nosotros no buscamos una puja electoral, lo que deseamos es reivindicar la vida para que haya más vida. La posibilidad que tienen los gobernantes es abrir un canal de diálogo, que sea respetuoso, transparente, pero lo veo difícil porque a los gobiernos les gusta manipular al indígena, confrontarnos y generar una interna entre nosotros, por esa razón no se resuelven los problemas. El Estado financia la división creando fuentes de trabajo para aquel que controla, y eso nos empobrece porque nosotros no tenemos acceso al trabajo, no tenemos estudio, no podemos solventar un tratamiento de salud para algún miembro de la comunidad por la carencia de recursos que sufrimos.

¿Tienen vínculo con las otras comunidades indígenas?

Tenemos una relación positiva con las comunidades porque los líderes, que no dependemos de los políticos, nos juntamos para ver qué hacemos.

⁵ La Comunidad Potae Napocna Navogoh (La Primavera) cuenta con un blog <http://comunidad-laprimavera.blogspot.com.ar/> donde se puede acceder a los datos de la cuenta abierta en el Banco Nación para realizar donaciones.

Estamos dando nuestra vida por cambiar la imagen triste de los pueblos indígenas, porque para nosotros el valor de la vida no tiene precio, es sagrada. Por esa razón lo que queremos es tener un diálogo directamente con el Estado, que el Estado escuche nuestra voz. Es muy triste que nos tilden como opositores o antidemocráticos cuando buscamos la dignificación humana en defensa de nuestra Madre Tierra, nuestro ambiente, para que las futuras generaciones puedan vivir en un ambiente sano, sin tener que pelear como nosotros lo estamos haciendo. Ojalá se dé la posibilidad de diálogo.

Los pueblos originarios siempre tuvieron un acercamiento directo con la Tierra, ¿cómo ven el involucramiento actual de la ciudadanía en los temas ambientales?

Tengo mucha esperanza porque hay mucha gente, especialmente jóvenes, que se involucran. Me emocionó ver a la chica de Greenpeace cuando daba su vida por defender el ambiente, los recursos naturales. La mayoría de los jóvenes entiende el momento que estamos viviendo, por eso estoy muy agradecido y contento de ver cómo cada vez se involucran más personas, y no a cambio de cargos políticos o sueldos, sino que busca defender la vida porque es la misma vida la que está en riesgo.

¿Qué significa la tierra para los pueblos indígenas?

La vida está muy ligada con la Madre Tierra. Nosotros, los seres humanos, deberíamos ser los guardianes de todos los recursos que habitan en este ambiente que nos toca vivir. Entendemos que cada especie tiene una función específica que el hombre no puede reemplazar. Lamentablemente, la ambición humana (que persigue la cuestión económica), destruye esos seres, y eso lo sufre el ambiente, lo vemos en las olas de calor y frío, las lluvias, el granizo, las sequías, las heladas. Todo eso se genera porque nosotros mismos estamos aportando para dañar la vida de nuestra Madre.

Ojalá alguien nos escuche y entienda que lo que nosotros queremos es tener la oportunidad de administrar nuestro territorio, administrar nuestra organización, administrar nuestra forma de vida. Que nos den la independencia para que podamos proteger a estos seres que no pueden discutir

con los políticos o con las leyes, pero están ahí, son el equilibrio de la naturaleza. Si nosotros no hacemos nada por ellos estamos dejando a las próximas generaciones un mundo con muchas enfermedades y envidia.

Es muy importante que oigan nuestras voces, porque nos miran como si viniéramos de otro planeta o fuéramos extranjeros. Nos criminalizan cuando reclamamos, nos encierran, nos castigan, nos niegan todos los derechos humanos, cuando deberían ser los garantes de proteger nuestra vida.

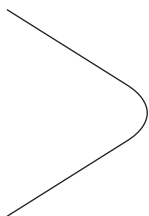
Reclamo por contaminación en Laguna Blanca

La Comunidad Qom Potae Napocna Navogoh ha denunciando ante el Estado Nacional la contaminación en Laguna Blanca, que forma parte territorio reclamado por La Primavera por estar incluida en las mensuras reconocidas por Decreto Nacional N° 80513 de 1940 y por el título comunitario entregado por la provincia de Formosa en 1985⁶. Félix Díaz mencionó que la laguna *“es de gran valor porque es un lugar de espiritualidad y sagrado en la comunidad. Por eso no podemos ser observadores de los daños ambientales que encontramos, tenemos que ser actores directos de proteger los pocos recursos que nos quedan y también involucrar a nuestros hijos para que luchen y trabajen para cuidar nuestra Madre Tierra”*.

⁶ Ver comunicado completo de la Comunidad Qom (21 de enero de 2014): <http://www.eldiario-debuenosaires.com/2014/01/21/la-comunidad-qom-denuncia-la-contaminacion-de-laguna-blanca/>

CAPÍTULO
VI

CONSTRUCCIÓN DE
CAPACIDADES



Indicadores Ambientales 2014:

Las asignaturas pendientes continúan

Jorge Ragaglia

*Abogado, Consultor Ambiental, Editor del Informe Ambiental FARN
en las ediciones 2012 y 2013*

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo busca realizar un análisis del resultado de la encuesta, que la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) lleva a cabo en cada edición de su Informe Ambiental, entre los autores de sus diferentes artículos.

En la presente edición se ha mantenido la misma metodología que la utilizada con anterioridad, en donde los autores recibieron una encuesta con cinco puntos principales a responder, vinculados esencialmente con la existencia o no de normativa ambiental adecuada, así como con el grado de implementación de dicha normativa en el país.

Los resultados no han variado prácticamente respecto a las encuestas formuladas en las pasadas ediciones, evidenciándose lo que podríamos ya calificar como un patrón consistente: el país cuenta en general con normativa suficiente en materia ambiental, pero el problema surge a la hora de la implementación real de dicha legislación. Y en este punto hay un consenso generalizado entre los autores que dicho grado es pobre o muy pobre.

He aquí el dilema al que nos enfrentamos en materia ambiental en la Argentina del siglo XXI: variedad y profusión de legislación ambiental, pero con un bajo o muy bajo nivel de implementación. El desafío es tan claro como arduo: llevar al mayor grado de igualdad posible – o a un razonable grado de armonización o equilibrio – la primer variable (cantidad y variedad de leyes ambientales), con la segunda (grado de implementación efectiva de dicha normativa).

I. Introducción

Este es el cuarto año en el que FARN lleva a cabo esta encuesta de opinión, cuyo espíritu es fortalecer el concepto de indicadores respecto a nuestra legislación ambiental y su aplicación, tanto en general como en casos particulares, así como la evolución que los temas tratados en los artículos han experimentado en el tiempo.

Siempre hemos sostenido que los indicadores son un aspecto esencial de la realidad normativa en general, y de lo ambiental en particular. Porque una realidad en la que solo existen profusión de leyes es una realidad incompleta si no disponemos, además, de indicadores fiables que nos arrojen luz sobre si esas leyes se aplican o no, si se cumplen o no. Y encuestas como las que presentamos a los autores desde hace cuatro años contribuyen en gran medida a alcanzar el objetivo al que aludimos anteriormente.

De esta forma, y como ha ocurrido en las anteriores tres ediciones, se ha enviado a los autores de los artículos una encuesta que combina cinco preguntas (abiertas y cerradas) en las que el autor debe responder en relación con el tema de su artículo.

Como bien se ha explicado también en anteriores ediciones, la encuesta no tiene el rigor científico ni estadístico de otras realizadas a gran escala, que realizan un muestreo de importantes porcentajes y cantidad de individuos¹. No obstante, posee un valor significativo en tanto son los propios autores de los artículos quienes expresan sus puntos de vista, sobre cuestiones fundamentales en torno a la particular situación ambiental en la que se encuentra el país.

II. Resultados y análisis

A continuación exponemos los resultados obtenidos en base a las respuestas oportunamente remitidas por los encuestados, así como un cuadro comparativo al final de cada ítem respecto a los resultados de los tres pasados informes.

¹ Ryan, D. (2013). *"Indicadores del Informe Ambiental Anual 2013: Continúa el déficit en la implementación de las políticas ambientales"*. Informe Ambiental Anual. FARN. Buenos Aires.

Como señaláramos anteriormente, la encuesta se ha vertebrado en torno a tres ejes centrales: existencia o no de normativa aplicable al tema abordado, nivel de implementación de dicha normativa en el país, y evolución de la temática desarrollada en la agenda pública.

1.Primer indicador: Legislación sobre el tema tratado

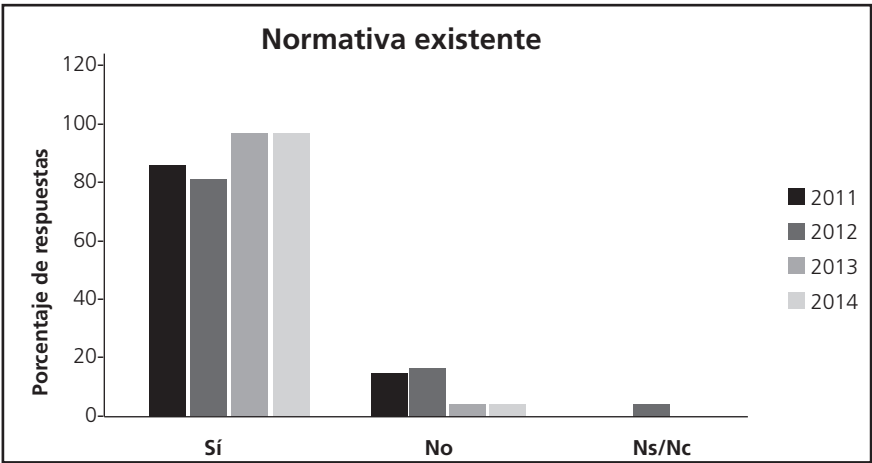
En este primer punto, la encuesta presentó dos partes o preguntas:

- a) Si existe información de base en la temática; y,
- b) Si existe legislación que ampare el tema.

Respecto al primer punto, un 90% de los encuestados respondió que existe información de base en la temática abordada, en tanto en el segundo punto el porcentaje de respuestas positivas fue muy similar, 85 %.

En términos comparativos con los años anteriores, los porcentajes se mantienen en los mismos niveles, reafirmando nuestra opinión que se observa un patrón consistente en este punto: salvo casos puntuales, la información y profusión de legislación no representa un obstáculo o inconveniente en nuestro país. El problema se plantea en cambio en los indicadores siguientes, como veremos.

Gráfico 1: *Normativa existente sobre el tema abordado.* Comparación años 2011, 2012, 2013 y 2014.



2. Segundo indicador: Nivel de implementación

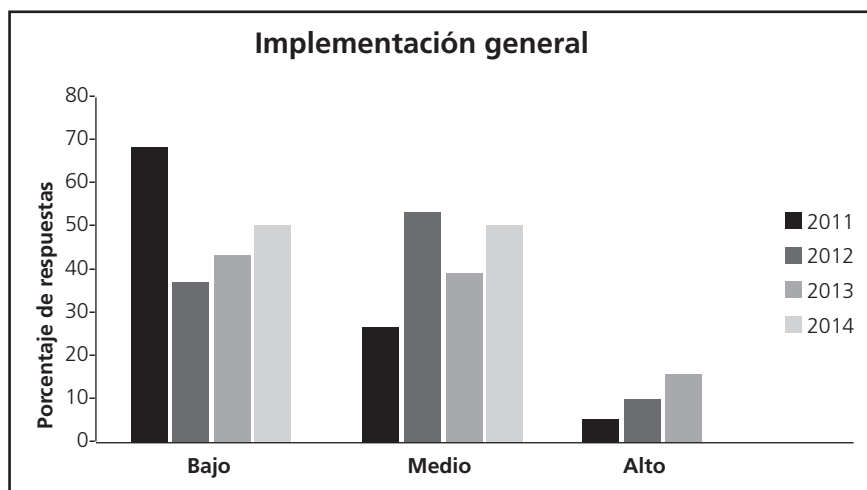
En este punto la encuesta también presentó dos partes distintas:

- a) ¿Cuál es a su juicio el grado de implementación a nivel general de la normativa ambiental relevante?; y,
- b) ¿Cuál es en su opinión el grado de implementación de dicha normativa en el caso objeto del artículo?

Los niveles propuestos a tal efecto fueron “alto”, “medio” y “bajo”.

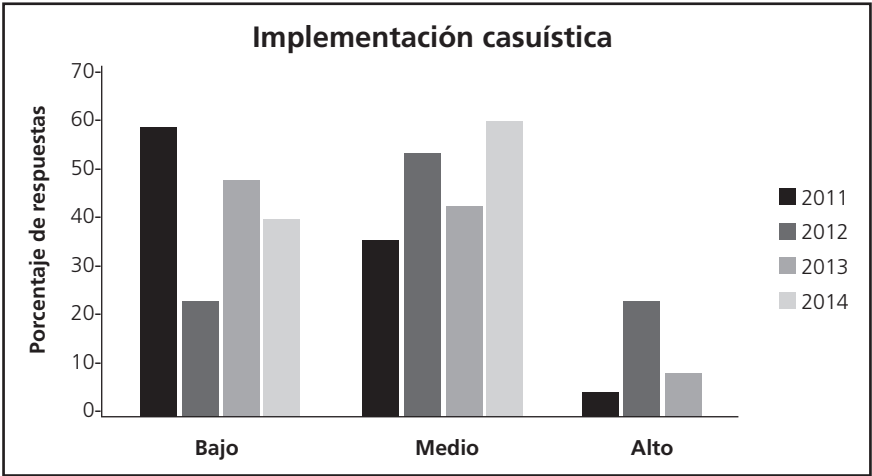
En cuanto al punto a) el porcentaje de respuestas se repartió en un 50% y 50% entre nivel medio y nivel bajo de implementación.

Gráfico 2: *Grado de implementación general de la normativa ambiental. Comparación años 2011, 2012, 2013 y 2014.*



Respecto al punto b) la proporción se alteró muy levemente, quedando en un 60% para el nivel medio y un 40% para el bajo. Un dato interesante a considerar en términos comparativos con años anteriores, es que en esta edición no hubo ninguna respuesta para el rubro “alto” en cuanto a grado de implementación, a diferencia de lo que ocurrió en 2011, 2012 y 2013. En dichos años, siempre hubo menciones para este rubro, si bien (justo es decirlo) con porcentajes bastante modestos.

Gráfico 3: *Grado de implementación casuística de la normativa ambiental. Comparación años 2011, 2012, 2013 y 2014.*



3. Tercer indicador: Evolución de la temática

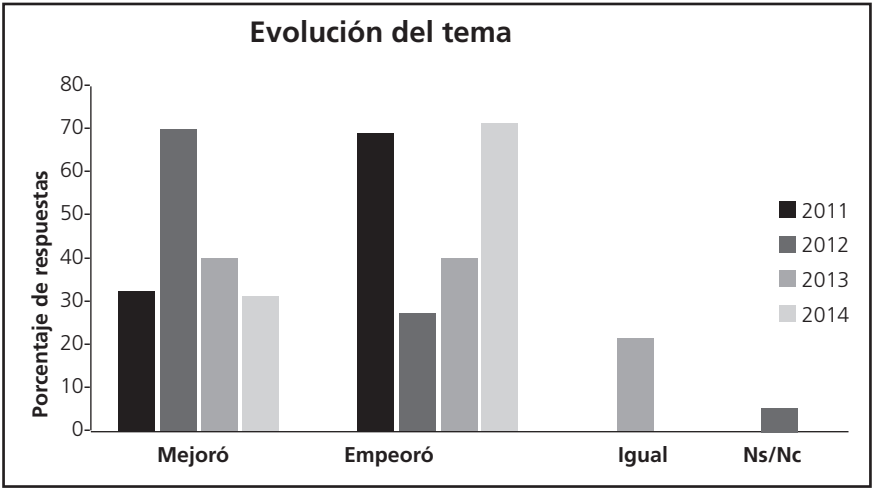
El último punto de la encuesta consistió en recabar la opinión de los autores, sobre la evolución que el tema objeto de su artículo experimentó durante 2013 en el país; esto es, si la temática en cuestión evolucionó favorablemente (mejoró), desfavorablemente (empeoró) o se ha mantenido sin mayores alteraciones (igual).

Las respuestas arrojan como resultado que casi un 70% observó que los temas tratados han experimentado un empeoramiento en términos de evolución, porcentaje sensiblemente superior a los registrados en los años precedentes. Tampoco en esta ocasión se recibieron respuestas para el casillero “igual”, de modo que los porcentajes se repartieron entre las opciones “mejoró” (30%) y “empeoró” (70%), con un notorio incremento de este último rubro.

Si en el pasado Informe Ambiental Anual 2013 se hacía notar ya que la percepción de los autores sobre la evolución de sus temas en la agenda política era más pesimista que en 2012², ahora dicha tendencia o curva descendente se muestra consistente y más pronunciada.

² Ryan, D. (2013). Op. Cit.

Gráfico 4: *Grado de evolución de la temática tratada durante el año. Comparación años 2011, 2012, 2013 y 2014.*



III. A modo de conclusión

La lectura de este breve análisis permite por sí sola extraer las principales conclusiones, que ciertamente no difieren de las que se obtuvieron en el análisis efectuado frente a la encuesta del Informe FARN 2013.

La escasa, o en algunos casos nula, variación de los porcentajes en las respuestas recibidas este año respecto a 2011, 2012 y 2013 nos sitúa frente a un escenario de opiniones que pueden calificarse como tendencias.

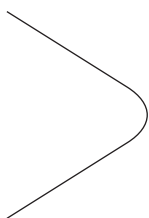
Dado que en líneas generales los artículos de los informes ambientales se han centrado en las temáticas más “candentes” de nuestra agenda pública ambiental –y que estas temáticas no suelen variar año tras año, aunque sí la incorporación de otras nuevas – es posible entonces realizar algunas precisiones.

En primer lugar, es casi unánime la opinión de que en el país contamos en general con legislación suficiente para proteger adecuadamente nuestro ambiente y recursos naturales. Sin embargo, el mayor déficit lo observamos en la poca o ninguna implementación efectiva –y en muchos casos total desconocimiento– de la normativa ambiental vigente por parte de las autoridades en todos los niveles de gobierno.

Existen no obstante, razones para el optimismo: este año uno de nuestros artículos da cuenta de que la temática ambiental mejoró en la percepción de la opinión pública, y esto es sin duda un motivo de satisfacción. Pero en cambio, temas como la conflictividad minera, energías renovables o cambio climático –ya abordados en pasados informes– continúan experimentando retrocesos.

La consecuencia directa de este estado de cosas es que los conflictos ambientales –cuyos focos se observan a lo largo de todo nuestro territorio– deben ventilarse (con demasiada frecuencia) en sede judicial, siendo los tribunales quienes en última instancia fuerzan con sus sentencias el cumplimiento de la norma específica.

Los poderes públicos transforman habitualmente en letra muerta las disposiciones legales ambientales, de modo que son las comunidades locales o los particulares quienes mediante amparos ejercen la presión necesaria para que el derecho que consagra la Constitución Nacional en su artículo 41 se vea resguardado y conserve su plena vigencia. Y tal vez las mismas comunidades e individuos sean, en definitiva, los promotores de un cambio de tendencia no solo deseable, sino también imprescindible para que la institucionalidad ambiental experimente mejoras reales y duraderas en nuestro país.



Indicadores de gestión ambiental:

una de cal, varias de arena

Pía Marchegiani

Coordinadora del Área de Participación de FARN

Eduardo Abascal

Asistente del Área de Participación y Política Ambiental de FARN

Resumen Ejecutivo

Por tercer año consecutivo, FARN analizó los avances y retrocesos en el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de cinco autoridades con competencia en la materia, mediante un sistema de indicadores especialmente diseñado. Esta tarea fue llevada a cabo a través del uso de pedidos de Acceso a la Información Pública Ambiental, con el fin de determinar:

- 1) el grado de cumplimiento de la legislación en materia de acceso a la información pública ambiental*
- 2) el nivel de observancia de otras normas y obligaciones ambientales*

En esta edición, se pudo verificar un retroceso en aspectos de cumplimiento de acceso a la información; y un cumplimiento desparejo en relación a otras normas ambientales, que importan avances y estancamientos en relación con los mismos. Entre los avances se puede destacar la confección del Primer Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente (2012) efectuado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a diez años de sancionada la Ley N° 25675 que así lo ordenaba. Entre los pendientes podemos señalar temas que hacen a la gestión de los residuos en el área metropolitana y las dificultades de implementación y control en materia de bosques y glaciares, que con el correr del tiempo se empiezan a concebir como serios estancamientos.

I. A modo de introducción: ¿Para qué medimos?

Como desde hace ya tres ediciones, el Informe Ambiental de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) vuelve a elaborar un sistema de indicadores diseñado con el propósito de generar herramientas que permitan medir el nivel de cumplimiento de la normativa ambiental vigente. La actualización contiene información vinculada a tres periodos (2010, 2011, 2012).

En la reforma constitucional de 1994 Argentina le otorgó reconocimiento al derecho a un ambiente sano, y ulteriormente, a través de la sanción de distintas leyes garantizó la defensa de aspectos que hacen a este derecho. Los avances en la implementación resultan, sin embargo, aún deficitarios.

Por ello, este sistema brinda una herramienta de medición que permite evaluar algunos aspectos vinculados con la gestión estatal del ambiente y el control ciudadano de los actos de gobierno vinculados al mismo, aspectos que no cuentan con suficientes mecanismos de control que permitan evaluar su funcionamiento.

El sistema creado se propone evaluar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental, y la observancia de otra normativa ambiental y utiliza como principal fuente de verificación a los pedidos de acceso a la información que surgen de la Ley N° 25831.

II. ¿Qué medimos?

1. El acceso a la información pública ambiental

La Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (LAIPA) (Ley N° 25831¹) regula de manera específica, a nivel nacional, el derecho de acceder a la información pública ambiental. El mismo es definido como la *"prerrogativa que tiene toda persona de solicitar y obtener, en tiempo y forma adecuado, información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado"*².

¹ Boletín oficial: 6/1/2004

² Nápoli, A, Vezzulla J.M. y Perpiñal D. (2006) *"Acceso a la información y Participación Pública*

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

El necesario vínculo entre derecho de acceso a la información pública ambiental, participación ciudadana en la gestión del ambiente y acceso a la justicia, fue establecido en el texto del Principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en el año 1992 en Río de Janeiro, principal antecedente de la normativa nacional que hoy busca la concreción en un instrumento internacional en la región³.

A su vez, cabe señalar que a nivel general, el derecho de acceso a la información pública, no se encuentra expresamente reconocido en la Constitución Nacional. Son los Tratados Internacionales de Derechos Humanos⁴ mencionados en el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁵, los que incorporan e insisten en su ejercicio.

En cambio, en materia ambiental tanto la citada LAIPA (de modo específico) como la Ley General del Ambiente –Ley N° 25675⁶– (de modo general) son las dos leyes de presupuestos mínimos⁷ que regulan la materia y que deben ser cumplidas en todo el territorio nacional.

en materia Ambiental; Actualidad del Principio 10 en la Argentina". Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires. Link: http://issuu.com/fundacion.farn/docs/_2007_acceso_a_la_informacion_publica/1

³ Para más información sobre el proceso regional en relación al Principio 10 ver comunicado de FARN disponible en: <http://www.farn.org.ar/archives/15409>

⁴ Entre ellos, la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" (Art. 19), la "Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Art.13.1) y el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (Art.19.2).

⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación. "*Asociación Derechos Civiles c/ EN –PAMI* (Decreto 1172/03 s/amparo Ley N° 16.986) Sentencia del 4 de diciembre de 2012 (A.917 XLVI).

⁶ Boletín Oficial: 28/11/2002

⁷ Los presupuestos mínimos constituyen un mínimo legal y uniforme para todo el territorio nacional que es fijado por la Nación. Las provincias podrán establecer normas por encima de este mínimo, pero no por debajo de esta estándar de protección básico. La definición se encuentra en el artículo 6 de la Ley General del Ambiente: "*Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.*"

Para determinar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental se tuvieron en cuenta los principales aspectos que hacen a la naturaleza del derecho al acceso a la información; aquellos aspectos que de no cumplirse llevan a que el mismo pueda verse desvirtuado. Entre estos aspectos se contemplan su universalidad, como atributo de toda persona, física o jurídica, y su gratuidad. Como contracara, le corresponde a este derecho una correlativa obligación del Estado: brindar la información solicitada en tiempo (plazo) y forma (todo lo que se requiere). Existen excepciones al derecho de acceder a la información pública ambiental y para hacer uso de ellas, el organismo debe necesariamente fundamentar su necesidad.

2. Otra normativa ambiental

En simultáneo, este trabajo busca también determinar cuál es el grado de cumplimiento que tienen otras normas que estimamos resultan primordiales para el desarrollo de la política ambiental, y cuya implementación se evalúa a lo largo del tiempo. Para seleccionar estas obligaciones, denominadas en el presente trabajo como “temas”, se tuvieron en cuenta dos aspectos de especial importancia

- ▶ Las obligaciones que permiten obtener un cabal conocimiento de la situación ambiental al apuntar a la sistematización de información ambiental de un modo significativo.
- ▶ Que configuren un hito en términos de participación ciudadana, siendo receptadas por el poder público como obligación legal.

Siguiendo este criterio, los temas y normas seleccionados fueron:

- ▶ Informe Ambiental
- ▶ Gestión Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios
- ▶ Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos
- ▶ Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Industriales

- ▶ Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial
- ▶ Control de Contaminación de Origen Industrial (Cuenca Matanza Riachuelo)
- ▶ Sistema de Medición de Cumplimiento de Objetivos (Causa "Mendoza-Riachuelo")

La metodología utilizada para medir estos aspectos de cumplimiento es explicada en detalle en el punto III de este trabajo. La utilización de pedidos de acceso a la información⁸ como principal fuente de verificación responde a su gratuidad y la sencillez de su producción.

III. ¿Cómo medimos? Sistema de indicadores mediante pedidos de informes

Diseñamos un sistema de indicadores como método conciso y lógico de presentar información sobre un fenómeno complejo⁹. Al ser definidos como *"factor o variable cuantitativa o cualitativa que ofrece un medio sencillo y confiable para medir el logro, para reflejar cambios relacionados a una intervención o que ayuda asesorar el desempeño de un actor del desarrollo"*¹⁰, los indicadores resultan una herramienta objetiva de evaluación y gestión, útiles para fortalecer programas y/o actividades en sus distintas etapas (elaboración, ejecución o evaluación).

Este sistema contempla un indicador específico para cada uno de los dos objetivos planteados.

⁸ Los pedidos de acceso a la información son solicitudes dirigidas por parte de un ciudadano a una autoridad pública ambiental en la que el ciudadano requiere información relativa al ambiente. La única formalidad requerida es que la persona se identifique a sí misma y al objeto de su pretensión.

⁹ INECE (2005). *"Making Law Work, (Volumes I and II) – Enviromental Compliance & Sustainable Development"*. Editado por Zaelke D., Kaniaru D., y Kružiková E., capítulo 11 'Indicators for Measuring Compliance', INECE, *International Law Publishers*, versión online en: http://www.inece.org/mlw/Chapter11_IndicatorsForMeasuringCompliance.pdf

¹⁰ OECD-DAC (2002). *"Glosario de Términos Clave en la Evaluación y la Gestión Basada en Resultados"*. OECD-DAC Evaluation Network, 25.

1. Indicador sobre cumplimiento de la normativa de acceso a la información pública ambiental

Basados en la iniciativa *Global Integrity*¹¹, diseñamos un sistema que permite graduar el cumplimiento según distintos matices. Esto responde mejor a la necesidad de evaluar no ya si se cumple o no con la ley, **sino cómo se cumple**.

En ese sentido, se estableció una escala del 0 al 8, representando el 0 el menor grado de cumplimiento y el 8 el máximo. Para obtener cada punto en la escala, se debe avanzar en determinar la presencia de algunos criterios claves, puntos que son adicionados para en su totalidad, establecer el mejor grado de cumplimiento.

Cada pedido fue confeccionado en dos oportunidades, uno a nombre de FARN y el otro a nombre de un ciudadano que cooperó con el proyecto, para establecer si existe variación en la respuesta de acuerdo al peticionante. Por consiguiente, para obtener el mayor puntaje deberá realizarse el análisis por cada requirente. Esto significa evaluar si la respuesta es completa, en tiempo e implica un costo razonable en el pedido de FARN y del ciudadano que colaboró.

Criterio	Determina	Justificación Legal (Ley N° 25831)	Puntaje
Respuesta del organismo	Si el organismo contestó o no	Toda persona física o jurídica, sin acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o patrocinio letrado tendrá derecho de acceso a la información ambiental (Art. 3)	Responde sí: (1); Responde no: (0)

¹¹ Esta iniciativa distingue entre indicadores “*de jure*” y “*de facto*”. Los indicadores “*de jure*” son utilizados para determinar si existe en una jurisdicción particular existe una ley o reglamento. Los *de facto*, se refieren a aspectos relacionados con la implementación, la efectividad, el cumplimiento y el acceso ciudadano. Éstos permiten el uso de una mayor cantidad de matices que los *de jure* que responden a matrices binarias.

Criterio	Determina	Justificación Legal (Ley N° 25831)	Puntaje
Respuesta completa	Si el organismo respondió a todo lo que se le pregunta ¹² ; a la vez evalúa la razonabilidad del uso de excepciones a brindar información	El organismo requerido puede hacer uso de las excepciones como causal de denegación de la información solicitada. Las mismas deben encuadrar en las previsiones del Artículo 7 y estar debidamente fundadas.	Respuesta completa (1), respuesta incompleta (0): Si la respuesta es incompleta: se analiza si utilizó una excepción y si la misma resulta razonable (1) o no (0)
Respuesta en plazo	Si el organismo contesta en plazo	El Estado tiene el deber de responder en 30 días hábiles (Art. 8). Si no se cumple, se habilita la vía judicial	Responde en plazo si: (1); Responde en plazo no: (0) (fuera del plazo)
Costo razonable	Si el costo impuesto es razonable o no; razonable será el de fotocopias simples o copias en soporte digital	El ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos podrá implicar un menoscabo en el ejercicio de este derecho (Art. 3)	Costo razonable si: (1); costo no razonable: (0)

Cada pedido que se presenta a un organismo se relaciona con un tema en particular. Cuando los organismos reciben más de una solicitud, se extrae el promedio de todas las solicitudes presentadas para así evaluar el desempeño general del mismo frente a los pedidos referidos.

De ese modo, se concreta el mayor grado de cumplimiento que propone este indicador, al verificarse todos los criterios que hacen a la naturaleza del derecho de acceso a la información.

2. Indicador sobre cumplimiento de otra normativa ambiental

¹² Como fue establecido en anteriores ediciones, las respuestas que manifiesten que se está trabajando en el tema serán consideradas completas para este indicador que se aboca a cuestiones de forma; el criterio será distinto al ser leído el mismo resultado para el indicador 2 que estudia los temas de fondo.

Luego de haberse identificado los ejes temáticos a relevar (*ver Punto II.2*) se individualizaron obligaciones específicas que resultan de fácil verificación, al cotejar otras fuentes de información de acceso gratuito (por ejemplo, sitios web).

Este segundo indicador busca que la evaluación que se realiza del cumplimiento de la obligación estatal, no dependa exclusivamente de lo que el propio organismo admite realizar. De esta forma, al entrecruzar la respuesta brindada por el organismo con otros datos, se evalúa si lo que el organismo manifiesta cumplimentar es lo que efectivamente está realizando.

Los detalles de cada una de las obligaciones que fueron seleccionadas para formar parte de este ejercicio pueden verse en el anexo de este artículo. A la vez, en las primeras ediciones de este sistema de indicadores se encuentran también mayores detalles relativos a la importancia de la selección de cada una de las obligaciones, que en esta edición pueden verse resumidamente en el análisis de resultados (*ver punto IV*).

Este segundo indicador clasifica en tres los distintos niveles de observancia alcanzados por cada organismo respecto de cada temática.

De ese modo, y luego de algunos ajustes en la metodología¹³, las categorías de cumplimiento son las siguientes:

- **Categoría gris claro** (alto cumplimiento): agrupa organismos que contestaron la solicitud y cuyo cumplimiento pudo ser verificado por otra fuente;
- **Categoría negro** (bajo cumplimiento): corresponde a organismos que no contestaron y no cumplen o no puede ser verificado el cumplimiento¹⁴;
- **Categoría gris** (cumplimiento intermedio): abarca distintas situaciones: 1) organismos que si bien cumplen (y esto es verificable), no contestan; 2) o bien contestan pero no cumplen o

¹³ Para ver los cambios y ajustes metodológicos ver versiones anteriores de este ejercicio, especialmente artículo citado en Informe Ambiental Anual 2013. Link: www.farn.org.ar/informe2013.pdf

¹⁴ Esto así porque se tiene en cuenta que las obligaciones estatales deben publicitarse activamente conforme el principio republicano de gobierno. Se presupone que si un organismo no lo publica es porque no lo hizo. Esta presuposición es una limitante que puede mostrar un porcentaje de error y que podrá ser revisada en un futuro.

3) contestan diciendo que cumplen pero no es verificable ese cumplimiento.

Para brindar mayor precisión respecto del tipo de cumplimiento, más allá del grado (alto, medio y bajo), se incorpora un elemento cuya inspiración proviene de los Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental (IACNA), desarrollados por INECE¹⁵.

Estos indicadores están siendo utilizados por FARN desde hace más de una década. Distinto tipo de indicadores evalúan el desarrollo y efecto de las actividades que se efectúan:

- 1) indicadores de entrada de recursos que sirvan de base a la autoridad para cumplir sus funciones (staff, capacitación, presupuesto);
- 2) indicadores de salida, son los productos obtenidos a través de esas actividades;
- 3) indicadores de resultados, que abarca los inmediatos o intermedios (efectos provocados a corto y mediano plazo por los indicadores de salida);
- 4) los de resultado final (calidad del ambiente).

En ese sentido, esta división se utilizará solamente para los casos de las categorías gris y gris claro (cumplimiento alto y medio respectivamente) porque para los casos de bajo cumplimiento difícilmente pueda determinarse de qué tipo de actividades se trata.

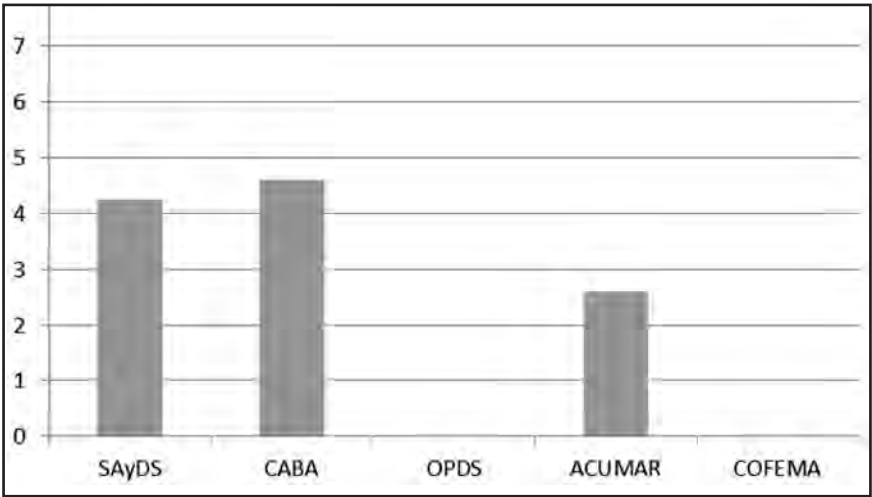
¹⁵ Red Internacional para el Cumplimiento y Ejecución de Normas Ambientales (INECE). Ver documento de trabajo INECE-OECD (22 October, 2003) *"Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators: Measuring what matters"*. Paris, Francia. Preparado por el Grupo de expertos en IACNA de INECE. Link: <http://inece.org/IndBackPaper.pdf>. Esta lógica analítica fue tomada en cuenta en FARN en los primeros análisis sobre indicadores que pueden consultarse en Di Paola, M.E. (2006). *"Indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en la República Argentina"*. FARN. Buenos Aires. Disponible en http://issuu.com/fundacion.farn/docs/_2006_indicadores_de_aplicaci_n_y_cumplimiento_de/1 y Di Paola, M.E., Esaín, J. y Duverges, D. (2006). *"Indicadores sobre Justicia y Ambiente: actualidad del Principio 10 en la Argentina"*. FARN. Buenos Aires. Disponible en: http://issuu.com/fundacion.farn/docs/_2006_indicadores_sobre_justicia_y_ambiente/1

IV. ¿Qué resultados encontramos?

1. Indicador sobre cumplimiento de la normativa de Acceso a la Información Pública Ambiental

Los resultados de esta edición muestran en el gráfico 1 que tanto el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) como la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), en ese orden, han demostrado la mejor capacidad de respuesta, en tanto la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) se ubicó en tercer lugar, con un nivel de observancia bajo. A la vez, tanto el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) como el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) no han brindado respuesta alguna a los pedidos realizados.

Gráfico 1: Indicador de acceso a la información pública ambiental 2012



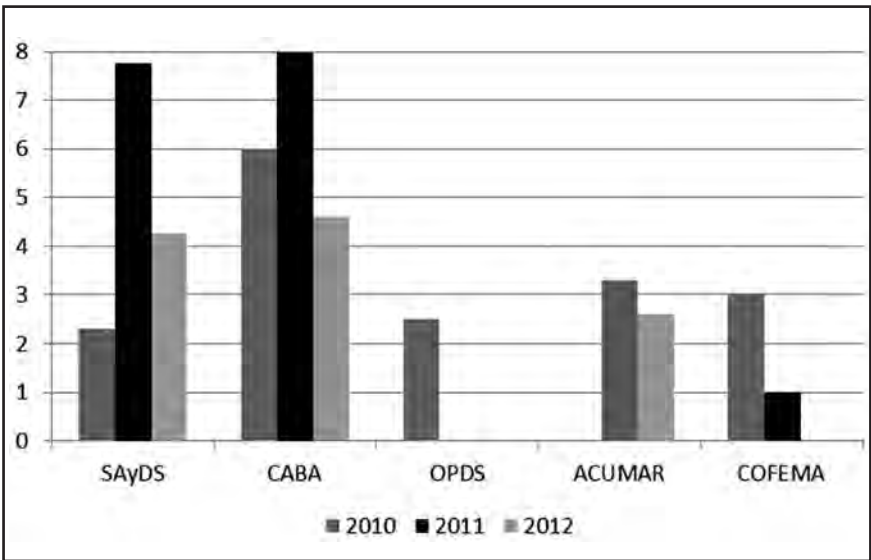
Asimismo, en el gráfico 2 se observa la evolución de los tres ejercicios, en donde se destaca que tanto el GCBA como la SAyDS, recibieron elevados puntajes. De igual forma, también puede observarse que ambos organismos tampoco obtuvieron el puntaje cero en ninguna ocasión.

Por otra parte, los otros tres organismos (OPDS, ACUMAR y COFEMA) en alguna de las ediciones no brindaron respuesta a ninguno de los pedidos

dirigidos. Sin embargo, cuando se busca analizar tendencias, surge que mientras la ACUMAR no contestó los pedidos de informe en la primera edición, pero si lo hizo en las dos últimas. Situación opuesta sucede con el COFEMA, quien contestó las primeras dos veces pero no en la última.

Llama particularmente la atención el caso del OPDS, habida cuenta que si bien brindó información en la primera edición, no volvió a hacerlo de allí en adelante.

Gráfico 2: *Evolución del indicador (2010-2012)*



Por otra parte, el factor temporal sigue siendo relevante ya que los organismos que contestan, muchas veces lo hacen fuera del plazo. Además, no se detectó el uso de excepciones.

Un último elemento a tener en cuenta, es que volvió a aumentar la brecha entre pedidos contestados a FARN y a particulares. Mientras en versiones anteriores la brecha de respuesta en favor de FARN se había reducido de un 50% a un 19%, en esta edición notamos que la misma volvió a aumentar, y se sitúa en un 62,5%.

2. Indicador sobre cumplimiento de otra normativa ambiental

En esta sección se analizan el cumplimiento de normativa ambiental cuya caracterización en niveles de cumplimiento, así como también los cambios sufridos en el último período analizado, pueden verse a continuación.

INDICADORES DE APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA AMBIENTAL				
	INDICADORES DE ENTRADA	INDICADORES DE SALIDA	INDICADORES DE RESULTADO INMEDIATO E INTERMEDIO	INDICADORES DE RESULTADO FINAL (AMBIENTAL)
RESIDUOS INDUSTRIALES (COFEMA)	RSU (COFEMA)	CONTAMINACIÓN INDUSTRIAL (ACUMAR)	INFORMES AMBIENTAL (GCBA)	
RSU ¹⁶ (OPDS)	RSU (GCBA)	BOSQUES NATIVOS (SAyDS)	MEDICIÓN OBJETIVOS (ACUMAR)	
INFORME AMBIENTAL (SAyDS 2011)	BOSQUES NATIVOS (COFEMA)	INFORME AMBIENTAL (SAyDS 2012)		
	GLACIARES (SAyDS)			
	→			
CUMPLIMIENTO BAJO	CUMPLIMIENTO MEDIO			CUMPLIMIENTO ALTO

► *Informe Ambiental Anual:*

El informe Ambiental Anual es una de las principales herramientas de gestión de la política ambiental. En él se ve reflejada la situación ambiental

¹⁶ Residuos Sólidos Urbanos.

del país, la cual expresa el estado de la sustentabilidad ambiental a través de sus dimensiones sociales, ecológicas, culturales y económicas. La información que proporciona este documento es fundamental para la confección e implementación de políticas públicas adecuadas. Tanto a nivel nacional como en ámbito local del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), la normativa vigente impone el deber de confeccionar dicho informe. Así, a **nivel nacional** la Ley N° 25675 de Presupuestos Mínimos de Política Ambiental Nacional (Ley General del Ambiente - LGA), en su artículo 18, obliga a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a realizar dicho informe cada año y presentarlo ante el Congreso Nacional. En el **caso local**, siguiendo la línea impuesta por la LGA, la Ley 303 sobre Información Pública Ambiental de la Ciudad en su artículo 16 establece la obligación de efectuar un informe anual sobre la situación ambiental de la Ciudad¹⁷.

En ese sentido, el documento titulado “Informe sobre el Estado del Ambiente 2012”, de más de trescientas hojas, reúne importantes datos sobre la situación de nuestros recursos naturales. Sin embargo, el valor del Informe radica no solo en la información que muestra sino en aquella que omite. En tal sentido, se encontró poca información respecto de temas que resultan de fundamental importancia para la protección del ambiente tales como minería, energía e industria, así como escasa elaboración respecto de los impactos de las actividades antrópicas en la salud y calidad de vida del hombre, o las relaciones entre dimensiones ecológicas, económicas, sociales y culturales del ambiente¹⁸.

Por su parte, el GCBA viene elaborando su informe ambiental desde el año 2006. Si bien en la última requisitoria manifestó que la edición 2012 había sido confeccionada y se encontraba en etapa de revisión y no ha sido posible acceder al documento.

En esta ocasión, y teniendo en cuenta que la Ciudad cumple con la obligación legal impuesta¹⁹, se requirieron preguntas puntuales respecto del

¹⁷ Esta edición fue la primera vez que la SAyDS confeccionó el Informe sobre el estado del Ambiente desde que existe tal obligación (2002), aunque ya hacía cuatro años que FARN venía requiriendo el mismo, recibiendo como respuesta que se estaba elaborando.

¹⁸ Para más información ver comunicado de FARN de fecha 18 de septiembre de 2013. Link: <http://www.farn.org.ar/archives/15477>

¹⁹ Recordemos que lo que se busca con este segundo indicador es determinar cómo del cumplimiento de este resultado mediano se avanza a una mejora de la calidad de vida de las personas y ambiente.

estado del aire²⁰ y del monitoreo de la contaminación sonora²¹, para determinar con el paso del tiempo cómo se modifican estos aspectos. Respecto del tipo de cumplimiento, situamos al GCBA en los de resultado intermedio, ya que notamos la internalización de la obligación de informar pero todavía no hemos podido determinar si las acciones efectuadas contribuyen a una mejora en el ambiente. Por su parte, el cumplimiento de la SAYDS fue colocado en los indicadores de salida, ya que aún no podemos evaluar si al efectuarlo periódicamente producirá efectos en el corto o mediano plazo (resultado intermedio).

► *Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*

La gestión de residuos es uno de los mayores desafíos para sociedades de consumo como la nuestra, generadora de una excesiva cantidad de RSU. También es una problemática que deja al descubierto las falencias de la implementación de políticas públicas integrales y de forma coordinada entre distintos organismos y niveles de gobierno.

Para lograr una gestión racional del manejo de los residuos domiciliarios se sancionó la Ley N° 25916²² que establece los presupuestos mínimos para la gestión integral de residuos domiciliarios, determinando los lineamientos generales, definiciones y categorías, y autoridades competentes, entre otros.

Dicha norma instituye al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como organismo permanente para la concentración y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros.

²⁰ En el caso de la calidad de aire se buscó conocer los valores verificados anualmente de CO, NO₂, O₃ y material particulado PM₁₀, desde el año 2009 de las Estaciones Palermo, Centenario, La Boca y Córdoba. La Ciudad de Buenos Aires hizo saber que la estación de Palermo fue desactivada en el año 2010 sin explicar el motivo, y luego se refirió a los niveles y valores de CO, NO₂ y O₃ que registran las tres estaciones restantes, indicando que se encuentran por debajo del nivel permitido para estos contaminantes.

²¹ En el caso de la contaminación sonora las preguntas se dirigieron a los datos recogidos en las estaciones de Monitoreo Inteligente (TMI) en los años 2011 y 2012. Al igual que en el caso de la contaminación aérea, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires explicó que el 86% de las estaciones supera el valor diurno de 70 dB y el 70% de los casos supera los 70 dB en los valores nocturnos. Agrega que con excepción de las estaciones de Nueva Pompeya, Parque Avellaneda y Villa Urquiza los valores de 70 dB para el día y 60 dB para la noche son superados por el 45% de las medidas semanales y en algunos casos para el 100% de los valores diurnos. A pesar de toda esta información no hace referencia a la comparación con el año anterior.

²² Boletín Oficial 07/09/2004.

En tal sentido, a nivel local la *Ciudad de Buenos Aires* sancionó en el año 2005 la Ley N° 1854 (conocida como Ley de Basura Cero) que estableció pautas, principios, obligaciones y responsabilidades respecto de la gestión integral de residuos sólidos urbanos en su jurisdicción. Además, la ley impone al Gobierno de la Ciudad la obligación de realizar un informe anual que describa tipo, volumen y cantidad de materiales recolectados, así como también la cantidad y composición de los residuos que hayan sido reutilizados, reciclados, valorizados y los derivados a los sitios de disposición final (Art. 49, inciso f).

Del mismo modo, la *Provincia de Buenos Aires*, en el año 2006 sancionó una ley similar para dar cumplimiento a la ley de presupuestos mínimos. La Ley N° 13592 fija los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos. En igual sentido que la Ciudad, el legislador provincial impuso al OPDS en su artículo 5 inciso 11 la manda de confeccionar un informe anual, que describa los datos respecto de los materiales recolectados, composición de los residuos que puedan ser reutilizados, reciclados, valorizados o que deban ser derivados a los sitios de disposición. De forma complementaria, el artículo 6 de dicha Ley Provincial establece que todos los municipios de la provincia deberán presentar a la autoridad un Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en el lapso de seis meses. En el mismo, se prevé que la autoridad provincial determine el programa que corresponde aplicar a los municipios que no cumplen con la presentación de dicho programa. Por este motivo, requerimos a la autoridad provincial, el OPDS, nos informe cuántos municipios cumplen con la normativa señalada anteriormente.

Es importante mencionar que el conjunto de obligaciones mencionadas, puestas en cabeza de distintos organismos de distintos niveles de gobierno, demuestra escasos avances.

No solo no se ha obtenido respuesta a los pedidos de informes realizados al COFEMA, el GCBA y el OPDS sino que tampoco se encuentra información publicada en sus sitios web respecto de la obligación de confeccionar los informes anuales. Solamente se logró hallar el acta de una asamblea del COFEMA sobre dicho tema.

De ese modo, el conjunto de obligaciones que componen esta temática se sitúa en los grados más bajos de cumplimiento, mostrando que continúa siendo uno de los mayores desafíos de gestión pública. Mientras que colocamos al OPDS en el cumplimiento bajo, notamos que el gobierno de la CABA y el COFEMA se encuentran en la etapa de indicadores de entra-

da (celebración de reuniones, reactivación de la Comisión Basura Cero), intentando dotar de insumos a la política pública para que la misma pueda traducirse en planes y programas con plazos estipulados.

Con relación a la efectiva aplicación de la Ley Basura Cero, se valora positivamente la reactivación de la comisión asesora para el seguimiento en la implementación de la norma de la Ciudad²³ y en tal sentido, la profundización en el debate por los diferentes actores, de los distintos temas que involucran la puesta en marcha de una gestión integral de residuos. Asimismo, se destaca la firma de los contratos con las cooperativas de recuperadores urbanos y los proyectos de las diferentes plantas de recuperación de materiales y consecuente disminución en la cantidad de residuos que van a disposición final. Sin embargo, restan aún realizar múltiples medidas que permitan cumplir el mandato legal y alcanzar su objetivo principal y que hace al efectivo cambio de paradigma con relación al manejo de los residuos²⁴.

► *Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de Bosques Nativos*

La Ley 26331 (Ley de Bosques) establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. Asimismo pone en marcha un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos. Esta normativa dispone como autoridad de aplicación nacional a la S AyDS, que brindará asistencia técnica, económica y financiera a cada jurisdicción que así lo solicite para la realización de su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Entre sus funciones, deberá ejecutar el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, en el que se

²³ FARN ha impulsado activamente la reactivación de dicha comisión. Para más información ver el documento "Análisis y Recomendaciones para el Cumplimiento de la Ley 1854 (Basura Cero). Elaborado por la Comisión de Seguimiento de la Ley 1854", presentado en diciembre de 2013 por FARN, Greenpeace, Los Verdes, Avina, Fundación Ciudad, Fundación Garrahan, Fundación Vida y Esperanza, GestionArg, Fundación Espacios Verdes y Fundación Cambio Democrático.

²⁴ Para más detalles respecto de la situación de la Ley Basura Cero, ver Duverges, D. (2014). "La implementación de la Ley Basura Cero en la Ciudad de Buenos Aires y los aportes efectuados por las organizaciones que integran la Comisión de Asesoramiento Técnico" que forma parte de la presente publicación.

deberá mantener actualizada la información sobre la superficie cubierta por bosques nativos y su estado de conservación (Art. 12, inciso e).

Respecto de la obligación de mantener la información actualizada sobre la superficies de bosques nativos, se interrogó a la SAyDS respecto de la forma en que se establecería la coherencia para la categorización y como preveía la mejora de las deficiencias de los OTBN. La SAyDS en su respuesta manifestó que se lograría a través de análisis técnicos que mejorarían las deficiencias que presentan los OTBN, y que esas observaciones luego serían subsanadas en las respectivas actualizaciones.

Respecto de la asistencia técnica específicamente brindada, la SAyDS hizo saber que ofreció información técnica específica y talleres al personal de las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos para trabajar en sus procesos de OTBN.

Del mismo modo, en los artículos 32, 34 y 36, se establece que estará a su cargo junto a las autoridades locales, la administración del Fondo Nacional para Conservación de los Bosques Nativos, debiendo determinar las sumas a pagar anualmente a cada jurisdicción que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial su OTBN,²⁵ y constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y sus categorías. A su vez, la Secretaría informa que en el año 2011 ha hecho aportes monetarios de carácter excepcional a las provincias de Buenos Aires y entre Ríos, de los cuales también deben rendir cuentas, para que impulsen la elaboración del ordenamiento mencionado.

Por otro lado, la Ley de Bosques establece que el COFEMA tiene la obligación de insistir e impulsar que se conformen y concluyan los procesos de ordenamiento territorial de bosques nativos, de aquellas provincias que aún no dieron cumplimiento con el mandato legal, y además debe trabajar en el control de su observancia. Si bien este organismo no ha contestado a ninguno de los pedidos de información que le fueron cursados, pudo constatar a través de su sitio web que ha adoptado medidas respecto de provincias cuyo OTBN ha sido realizado, pero el mismo ha sido cuestionado. En ese sentido, el COFEMA dispuso la reserva de fondos correspondientes

²⁵ El artículo 35 de la Ley N° 26331 establece el criterio de aplicación de los fondos en concepto de: a) compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación; b) a la Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción, que lo destinará a: 1. Desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos; 2. La implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas.

a las provincias de Corrientes y Córdoba hasta que se acredite los OTBN²⁶. Si bien dicha decisión poseía como fecha límite el 1º de julio de 2013, no se encontró más información al respecto luego de finalizado el plazo.

► *Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Industriales*

La Ley N° 25612 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, quedando excluidos de su régimen, y sujetos a sus normativas específicas, algunos tipos de residuos como los domiciliarios.

Dicha norma impone varias obligaciones para la autoridad de aplicación a nivel nacional, en el ámbito del COFEMA, entre las que se destacan entender en la determinación de políticas sobre residuos industriales y de actividades de servicio, coordinadamente con las autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias. Además, en dicha responsabilidad se incluye la definición de los niveles de riesgo que poseen los residuos industriales (Arts. 2 y 7), como así también la formulación e implementación en su ámbito del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividad de Servicios, con la inclusión de los parámetros de reducción de los residuos en la etapa de generación, y los plazos de cumplimiento (Art. 57, inc c).

Estas obligaciones son clave para una adecuada gestión de este tipo de residuos, muchas veces arrojados al ambiente sin el tratamiento adecuado. A la vez, requiere una coordinada gestión entre distintas jurisdicciones.

En razón de ello, se requirió al COFEMA información respecto de dichas obligaciones, también incluidas en ediciones anteriores, pero en esta ocasión no se recibieron respuestas y no se pudo constatar avance alguno mediante el sitio web. Por ejemplo, habiendo sido informado en el ejercicio anterior que se había establecido una comisión *ad hoc* para tratar el convenio multilateral entre jurisdicciones, se volvió a requerir sobre los resultados en dicho sentido, no habiendo obtenido datos ni verificado constancias de reuniones que versaran sobre dicho asunto en el sitio web del organismo. Respecto de los niveles de riesgo, nos consta solamente

²⁶ Resolución 244/2013 del COFEMA. Artículo 2º: "establecer que la reserva de fondos que por la presente resolución se dispone, se efectúe hasta tanto se produzca la acreditación de los OTBN de las provincias de Córdoba y Corrientes, la cual deberá producirse antes del 1º de julio de 2013."

que el organismo aludió razones técnicas hace más de un año pero optó por no brindar explicaciones en esta edición.

A su vez, y teniendo en cuenta la escasa respuesta y avance en estas obligaciones, en esta edición se optó por solicitar información general respecto del avance de la ley, especialmente requiriendo las últimas resoluciones y/o recomendaciones sobre el tema, no habiendo obtenido tampoco respuesta a esta solicitud. Por dichos motivos, el cumplimiento de este conjunto de obligaciones es bajo.

► *Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial*

En la edición pasada se incluyó también esta norma en el ejercicio. La Ley N° 26639 establece los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial, con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos. Para la defensa de este tipo de ecosistemas es fundamental la individualización de los glaciares y geofor- mas periglaciares de nuestro territorio nacional a través de la confección del Inventario Nacional de Glaciares, a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA). Esta ley establece como autoridad de aplicación a la SAyDS y le impone la obligación de determinar las zonas prioritarias por donde deberá comenzar el IANIGLA la confección del Inventario.

En este sentido, para el ejercicio anterior, la SAyDS nos hizo saber que no contaba con información sobre las zonas prioritarias y que en razón de ello, se lo requirió a las autoridades provinciales, por entender que le corresponde a ellas la obligación de brindar la información solicitada.

Para el ejercicio de este año se volvió a insistir en que el organismo brindara información sobre la determinación de zonas prioritarias y complementariamente, sobre los resultados obtenidos de los pedidos hechos a la SAyDS en la edición anterior. Además se solicitó información sobre las auditorías ambientales, que prevé el artículo 15 de la Ley 26639, respecto de las actividades del artículo 6²⁷ en ejecución al momento de la sanción de la Ley de Glaciares.

²⁷ Artículo 6, Ley N° 26639. "*Actividades prohibidas. En los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural o las funciones señaladas en el artículo 1º, las que impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance, en particular las siguientes:*

En esta ocasión, la SAyDS contestó que es competencia exclusiva de las jurisdicciones locales determinar dichas zonas, no obstante lo cual brindó información respecto de los requerimientos realizados el año anterior. Hizo saber que la pprovincia de Tierra del Fuego refirió no poseer glaciares afectados por las actividades mencionadas en el artículo 6 de la ley. Además agregó que la provincia de San Juan, con fecha 10 de enero de 2013, dio inicio a las auditorías ambientales de seis proyectos a través de la Unidad Especial de Auditoría Ambiental de la Provincia²⁸.

Respecto de los avances del inventario, el IANIGLA se presentó ante la Comisión de Ambiente del Senado y dejó en evidencia que a tres años de la sanción de la Ley no se ha realizado el Inventario Nacional de Glaciares en las provincias con mayor actividad minera del país.²⁹ En ese sentido, la clasificación de este indicador corresponde a los de entrada, ya que se cuenta con presupuesto asignado al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), para la capacitación de los técnicos y profesionales que deberán llevar a cabo dicho relevamiento. Ello así, más

allá de que el presupuesto asignado al mismo resulte insuficiente, y el mismo no haya comenzado por las áreas prioritarias que poseen actividades de las prohibidas según el artículo 6.

a) La liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; b) La construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos; c) La exploración y explotación minera e hidrocarburífera. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; d) La instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales."

²⁸ Dichas auditorías han determinado que "las mineras no afectan glaciares". Estas conclusiones, así como también el proceso mismo de las auditorías y la metodología utilizada, genera serias dudas no solo en relación a los resultados a los que se arriba sino en aspectos de transparencia e imparcialidad. Dichas circunstancias han sido denunciadas por organizaciones ambientalistas. Para más información ver comunicado FARN del 30/1/2013 "Organizaciones denuncian faltan de transparencias en la auditoría realizada en Pascua Lama y Veladero", disponible en: <http://www.farn.org.ar/archives/14556>

²⁹ Más información en: <http://www.farn.org.ar/archives/15218>

► *Control de la contaminación de origen industrial*

En su fallo "*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios*" del 8 de julio de 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a la ACUMAR, como autoridad máxima de la cuenca Matanza-Riachuelo, establecer una serie de medidas a fin de controlar la contaminación de origen industrial en la zona. Entre ellas, se destacan:

- 1) la realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la cuenca Matanza-Riachuelo en un plazo de treinta días hábiles;
- 2) la identificación de aquellas que se consideren agentes contaminantes, mediante el dictado de una resolución correspondiente.

En este sentido, se le requirió información a la ACUMAR respecto de los establecimientos declarados como agentes contaminantes, la cantidad de establecimientos declarados reconvertidos por el organismo y la cantidad que se encuentran realizando su plan de reconversión industrial. Además, se le solicitó que informara sobre las medidas de control que efectúa para que los establecimientos lleven a cabo su plan de reconversión industrial aprobado y para que aquellos que fueron reconvertidos por el organismo no sean declarados agentes contaminantes nuevamente.

La ACUMAR refirió a la información contenida en su página web³⁰ en la que hace mención a las empresas declaradas agentes contaminantes, aquellas que fueron clausuradas, las reconvertidas y las que poseen plan de reconversión industrial. No aportó información sobre las medidas de control para asegurar que las empresas recuperadas no sean nuevamente declaradas contaminantes.

En ese sentido, y de acuerdo a la clasificación de este indicador, le corresponde la categoría de indicadores de salida, habida cuenta que las actividades generan un producto de cuya verificación, no puede evidenciarse aún la concreción de resultados de corto o mediano plazo, al no poderse constatar las medidas que el propio organismo realiza para que las decisiones efectuadas sean mantenidas en el tiempo.

³⁰ Página web ACUMAR. <http://www.acumar.gov.ar/lineas-de-accion/categoria/103/control-industrial>

► *Sistema de Medición de Cumplimientos de Objetivos*

En el mismo fallo del 8 de julio de 2008 la CSJN ordenó a la ACUMAR, como responsable de llevar adelante un Plan de Saneamiento, adoptar un sistema de medición de cumplimiento de objetivos a fin de evaluar el grado de avance en la ejecución de la sentencia, entre otras medidas. Teniendo en cuenta que en el ejercicio anterior se pudo verificar la generación de cierto sistema de información, en esta ocasión se optó por analizar algunos aspectos que hacen a la calidad de ese sistema. En razón de ello, y toda vez que la Auditoría General de la Nación (AGN), había efectuado un análisis del mismo, realizado propuestas y recomendaciones, se optó por verificar cómo habían sido integradas las mismas por ACUMAR. Especialmente se le requirió a este organismo sobre la organización de la información y resultados, la relación con datos colectados por el INDEC³¹/EPH³² para la cuenca, la incorporación de nuevos indicadores y los indicadores que se utilizarán para medir la calidad de agua, aire y suelo así como también, la calidad de vida de la población de la cuenca.

La ACUMAR respondió que utiliza un sistema de indicadores vigente por la Resolución N° 566/2010. De la información recabada en su página web se puede ver un listado de indicadores divididos en principales y complementarios³³. Con respecto a las recomendaciones de la AGN, mencionó que se encuentra actualmente en análisis por parte de las instancias decisoras de la ACUMAR un proyecto integral de Revisión del Sistema de Indicadores. En ese sentido, contestó que se contempla integrar veintiún indicadores nuevos al sistema actual. Asimismo, en su página web puede encontrarse una sección de informes en donde se encuentran las publicaciones anuales del sistema de indicadores del año 2011 y 2012.³⁴

Para el caso de su relación con el INDEC, ambos suscribieron en el año 2010 un Plan de Acción Conjunto que se encuentra plenamente vigente en la actualidad, en donde se establece la cooperación en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). En el marco de esta cooperación, el INDEC brinda información a la Autoridad de la cuenca con el fin de poder establecer indicadores con respecto a la esperanza de vida, crecimiento demográfico y población de la cuenca, entre otros.

³¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos.

³² Encuesta Permanente de Hogares.

³³ Página web ACUMAR. <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/2/1582.pdf>

³⁴ Página web ACUMAR. <http://www.acumar.gov.ar/pagina/204/indicadores-informes>

Por dichos motivos, y toda vez que la ACUMAR produce este sistema de medición, más allá de falencias y proceso de revisión en vías de mejorarlo, se puede considerar que su producción excede las condiciones para considerarse un indicador de salida.

V. Consideraciones metodológicas

Como en versiones anteriores, queremos destacar que este ejercicio de ningún modo pretende arribar a conclusiones definitivas o generalizables a todo el conjunto de obligaciones ambientales estatales.

Por el contrario, a través de los criterios metodológicos y pautas interpretativas definidas se busca extraer ciertas tendencias que pudieran verificar los comportamientos de los organismos frente a obligaciones legales vigentes. El enfoque es principalmente cualitativo más que cuantitativo y por consiguiente, no posee pretensiones estadísticas o probabilísticas.

Por último, corresponde señalar que en cada edición se consolidan los aspectos metodológicos, circunstancias que simplifican la comprensión y análisis de los casos estudiados de acuerdo a los objetivos propuestos.

VI. Palabras finales

Se cumple un nuevo año del ejercicio de formulación de indicadores iniciado hace ya tres años. Este ejercicio colecta y analiza información respecto del funcionamiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental y la observancia de otra normativa ambiental relativa a tres años (2010, 2011, 2012).

Como hemos señalado en ediciones anteriores, existen dos grandes desafíos a la hora de trazar conclusiones respecto de los datos obtenidos mediante este sistema de indicadores.

Por un lado, la base de información no es suficientemente amplia para

arribar a conclusiones más generales respecto de la labor general de los organismos o de la situación general de un tema ambiental. Por el otro, resulta muy difícil determinar si el avance en algunos aspectos respecto a la observancia de normas ambientales constituye una tendencia que va a ser mantenida en el tiempo.

Sin perjuicio de ello, este sistema resulta muy útil para comprender dónde nos encontramos en la actualidad en relación a los temas investigados, cuáles han sido los recientes avances y retrocesos y cuáles continúan siendo los grandes retos en materia ambiental.

Respecto de la capacidad de brindar respuesta a los pedidos de acceso a la información pública, puede verse que tanto la Ciudad de Buenos Aires como la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, son quienes mejor han incorporado las mandas legales, ya que no solo han obtenido los más elevados puntajes sino que en ninguna ocasión han quedado con un puntaje de cero. Igualmente, ambos han disminuido su desempeño en proporciones similares en este último período. En el otro extremo, encontramos a organismos como el OPDS que no ha brindado respuesta alguna en las dos últimas ocasiones y al COFEMA que no lo ha hecho en esta última edición, mostrando ambos organismos una tendencia descendente. La ACUMAR por su parte, si bien no contestó el primer año, continuó haciéndolo en las demás ediciones, mostrando una tendencia opuesta al OPDS y COFEMA.

Respecto del cumplimiento de la normativa de fondo, podemos extraer algunas aseveraciones con los alcances ya mencionados. El cumplimiento no es uniforme, mientras hay aspectos en los que se mejora, en otros se empeora y un tercer grupo permanece sin signos claros en una u otra dirección.

Allí donde podemos identificar **algún tipo de cumplimiento**, notamos que las categorías iniciales (indicadores de entrada e indicadores de salida) son las que contienen el grueso de los temas analizados. En los de **cumplimiento bajo** permanecen residuos industriales (COFEMA) y RSU (OPDS).

En el grupo de *indicadores de entrada* notamos que se encuentra principalmente la actividad del COFEMA en relación a bosques y a RSU, con reuniones periódicas de distintos tipos para impulsar a los consensos necesarios para llegar a indicadores de salida (acuerdos, productos). En ese grupo situamos también al GBCA en relación con el tema de residuos sólidos, ya que la activación de la Comisión Basura Cero y las reuniones sectoriales, constituyen un primer paso hacia la obtención de productos

concretos. De igual manera puede considerarse el accionar de la SAYDS en relación con el tema de glaciares que no logra superar las meras gestiones e intercambio de información, no redundando en avances sustantivos para el cumplimiento de la ley.

En el grupo de *indicadores de salida*, hallamos las acciones de la ACUMAR en torno a la contaminación industrial y de la SAYDS en relación a bosques, ya que existen productos concretos que son el resultado de los recursos invertidos y asociados a las actividades, pero que no han provocado aún efectos. Lo mismo sucede con el Informe Ambiental elaborado por la SAYDS que es la gran sorpresa como producto o indicador de salida. Dentro de los *indicadores de resultados inmediatos*, encontramos a aquellos organismos y actividades que logran como consecuencia de los recursos invertidos y los productos de esas actividades, mejoras en los sistemas de información de carácter relevante, como el sistema de medición de objetivos de la ACUMAR y el informe ambiental del GCBA.

Respecto de los *resultados finales*, que señalan una mejoría en la calidad del ambiente e impacto en la salud humana, y que claramente son los más difíciles de lograr, no notamos avances sustantivos en esa dirección.

A la vez, dentro de las cuestiones relevantes de esta edición se destaca la elaboración y publicación del *Informe Anual sobre el Estado del Ambiente 2012*. Ello, más allá de las falencias metodología y de información que el mismo posee y que han sido destacados a lo largo del presente artículo.

Por otro lado, notamos que existen temas que constituyen retos en sí mismos, como es la *gestión de los residuos domiciliarios*. Signo de las dificultades para la gestión coordinada e integral, resulta los pocos avances hasta el momento en la concreción de planes, programas y estrategias. Por otra parte, los avances que se evidencian se siguen centrando en aspectos de concertación y negociación más que concreción de resultados.

Por último notamos que en relación a los *bosques y glaciares*, si bien los organismos competentes realizan sus funciones, obteniendo ciertos productos (por ejemplo el OTBN en la mayoría de las provincias o el inventario de glaciares en algunas provincias) todavía no se logran resultados en términos de protección. Las medidas que dispone la autoridad de aplicación, resultan insuficientes para impulsar la concreción de los aspectos pendientes como para efectuar un control adecuado de su implementación. En la confección del inventario de glaciares se desoye el mandato legal de comenzar el mismo por las zonas prioritarias, con el consecuente riesgo que ello conlleva. La finalización de los OTBN de las provincias pendientes,

y aquellas con ordenamientos cuestionados, no se finaliza en este período. Al mismo tiempo, debe comenzarse la actualización periódica de los mismos.

Consideramos que este ejercicio es de gran valor para evaluar y controlar la gestión estatal en relación a nuestro ambiente, y por ello, para próximas ediciones buscaremos incorporar las opiniones de los operadores de los propios organismos de gobierno para poder comprender más acabadamente los desafíos que presenta el cumplimiento de esta normativa.

ANEXO 1: Criterios de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (Objetivo 1)

Pedido de Informe	Respuesta a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	1. RESPUESTA (Parcial, máximo 2)	Respuesta completa a FARN (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta completa a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	2. COMPLETA (Parcial, máximo 2)	Respuesta en Plazo a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta en Plazo a ciudadano (SI = 1, NO = 0)	3. EN TIEMPO (Parcial, máximo 2)	Costo razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Costo razonable a Ciudadano (SI = 1, NO = 0)	4. COSTO RAZONABLE (Parcial, máximo 2)	TOTAL
SAyDS Informe Ambiental	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	0	0	0	1	1	2	6
SAyDS Bosques	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	0	0	0	1	1	2	6
SAyDS Glaciares	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	1	0	N/A	0	1	N/A	1	3
SAyDS Forma	1	0	1	0	N/A	N/A	N/A	0	0	N/A	0	1	N/A	1	2
COFEMA Residuos Industriales	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
COFEMA Bosques	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
COFEMA Girsu	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
COFEMA Forma	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
OPDS Girsu	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
OPDS Forma	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0

Pedido de Informe	Respuesta a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	1. RESPUESTA (Parcial, máximo 2)	Respuesta completa a FARN (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta completa a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	2. COMPLETA (Parcial, máximo 2)	Respuesta en Plazo a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta en Plazo a ciudadano (SI = 1, NO = 0)	3. EN TIEMPO (Parcial, máximo 2)	Costo razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Costo razonable a Ciudadano (SI = 1, NO = 0)	4. COSTO RAZONABLE (Parcial, máximo 2)	TOTAL
GCBA Informe Ambiental	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	0	0	0	1	1	2	6
GCBA Girsu	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
GCBA Forma	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	1	1	2	1	1	2	8
ACUMAR Sistema Indicadores	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	1	1	N/A	1	1	N/A	1	4
ACUMAR Medición Objetivos	1	1	2	0	N/A	0	N/A	0	0	0	0	1	1	2	4
ACUMAR Forma	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0

Referencias:

La respuesta afirmativa (SI) = 1, la respuesta negativa (NO) = 0, N/A: no aplicable. Existen dos casos principales en los que se evaluaron respuestas bajo esta categoría. (1) Cuando no hubo respuesta por parte del organismo no se puede determinarse cómo resultó el cumplimiento. (2) En los casos en que se obtuvo una respuesta completa, nada puede a la vez decirse respecto de las excepciones utilizadas y viceversa.

* Respondieron que se contestara a la mayor brevedad y que la demora se debe a la actividad de las áreas consultivas del organismo. Sin embargo, no brindaron respuesta alguna a *posteriori*.

ANEXO II: Detalle de las preguntas y respuestas de cada organismo requerido

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada	Respuesta dada	Entrecruzamiento de fuentes de verificación
1 Informe Ambiental Anual				
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Confección del informe ambiental anual (Art. 18, LGA) del país y presentarlo al Congreso.	Si confeccionó el informe ambiental anual y los años anteriores en que lo hizo.	Se confeccionó el Informe Ambiental Anual del 2012 y fue entregado al Congreso de la Nación.	En la página web aún no se encuentra dicho informe ambiental anual. Sin perjuicio de ello posteriormente se remitió copia a FARN.
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Publicación anual de un informe acerca del ambiente en la Ciudad (Art. 16, Ley 303 CABA).	Si elaboró el informe anual del 2011, y también todos los años en los que fue realizado.	La edición 2012 se encuentra confeccionada y en etapa de revisión.	En la página de la Agencia de Protección Ambiental de la ciudad, se hallan los informes anuales 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.
2 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos				
COFEMA	Impulsar y consensuar un programa nacional de medidas cuantificables de valorización de residuos (Art. 25, inciso i, Ley 25916).	I.- Si fue creado el Programa Nacional de medidas cuantificables de valorización de residuos y cuáles son los mecanismos para su efectivo cumplimiento.	No respondió.	Se encontró en la web el acta de sesión de asamblea ordinaria N° 70, donde consta que se trató la temática de los RSU y se destacó el avance en cuanto a la legislación. Se hizo mención a la necesidad de reducir los residuos generados.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Realizar un informe anual de características de los materiales recolectados y de los residuos reutilizados, reciclados, valorizados y derivados a disposición final (art 49, inciso f, Ley 1854 CABA).	I. Si se elaboró el informe anual del art. 49, inc. f de la Ley N° 1854 y se remitió a la Legislatura, como todos los años en que se hizo. II. 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.	No respondió.	En la página del gobierno de la ciudad se encuentra sólo el del año 2008.
Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)	Realizar un informe anual respecto de los materiales recolectados, reutilizados, reciclados o derivados a disposición final (Art. 5, inciso 11 de la Ley N° 13592) Control respecto de los Municipios que realizaron sus programas de GRSU (Art. 6, Ley 13592)	I. Si realizó el informe anual sobre la gestión de residuos sólidos urbanos conforme al Art. 5 inc 11 de la Ley N° 13592. II. Cuántos municipios presentaron el Programa de GRSU, cuántos lo hicieron en término y cuántos no. III. Respecto de los que no lo hicieron, informe si ha establecido el programa GRSU y respecto de cuáles; Cuántos fueron aprobados, y cumplen con las etapas anuales de reducción. IV. Informe sobre mecanismos de control tiene respecto de los programas GRSU aprobados.	No respondió.	En la página de OPDS no se encuentra información al respecto ⁵

3 Ley de Bosques Nativos				
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Brindar asistencia en la realización de los OTB N, (Arts. 6 y 33), mantener actualizada y uniformizada la información respecto de los BN (Art. 12), administrar el Fondo Nacional para Conservación de los mismos determinando anualmente las sumas correspondientes a cada jurisdicción. (Art. 32 y ss. Ley N° 26331)	I. Información sobre avance de provincias que no concluyeron su OTBN, medidas que toma al respecto como autoridad de aplicación. II. Intervención en planes interjurisdiccionales, rol que juega en el control de la rendición de cuentas sobre el destino dado a los montos dinerarios.	I. Impulsó la finalización de los OTBN de las provincias que aún no lo confeccionaron.	En la página se encuentra información relativa al fondo nacional de enriquecimiento y conservación de bosques nativos ⁶ .
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Insistir e impulsar que se conformen y concluyan los OTBN y observancia de quienes cuenten con uno (Ley N° 26331)	I. Más allá de no asignar fondos a aquellos que no cumplieron con su OTBN, que acciones realiza para insistir en la finalización de su OTBN. II. Qué medidas adopta para la coherencia en la categorización de las ecorregiones interjurisdiccionales.	No respondió.	En la página web del organismo se encuentran las actas de dos⁷ asambleas que trataron el tema. La asamblea extraordinaria del 13 de abril de 2011 donde el COFEMA dispuso la reserva de fondos correspondientes a las provincias de Corrientes y Córdoba hasta que se acredite los OTBN; y la asamblea extraordinaria del 23 de abril de 2011 donde se discutieron políticas en torno a la protección de los Bosques Nativos.

4 Gestión de Residuos Sólidos Industriales				
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Proponer políticas para la implementación de la ley y coordinando las acciones de las autoridades provinciales y la C.A.B.A. Formular e implementar un Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio.	I. Cuáles fueron las últimas resoluciones y/o recomendaciones adoptadas. II. Informe si se han definido los niveles de riesgo del Art. 7. III. Si se ha implementado el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio; IV. Si se estableció un mecanismo de trabajo coordinado entre jurisdicciones para desarrollar un convenio multilateral de transporte inter jurisdiccional.	No respondió.	En la página web del organismo se encuentran las actas de dos asambleas que trataron el tema: ⁸ La asamblea extraordinaria del 13 de abril de 2011 donde el COFEMA dispuso la reserva de fondos correspondientes a las provincias de Corrientes y Córdoba hasta que se acredite los OTBN; y la asamblea extraordinaria del 23 de abril de 2011 donde se discutieron políticas en torno a la protección de los Bosques Nativos.
5 Ley de Glaciares				
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Confeción del inventario de glaciares y ambiente periglacial, definir las zonas prioritarias, control de auditorías ambientales (Ley N° 26639 Art.3 y 15)	I. Si se determinaron las zonas prioritarias por las que comenzará a realizarse el inventario, cuáles son; II. Qué resultados arrojó la nota enviada el 28 de octubre de 2011 por ese organismo a las jurisdicciones provinciales requiriendo información sobre la determinación de zonas prioritarias. III. Si se realizaron auditorías correspondientes al artículo 15 y cuáles fueron los resultados.	I. No se completó esta tarea. II. Solo Tierra del Fuego y San Juan contestaron. III. Solo San Juan se encuentra realizando esas auditorías.	En la página web no hay información al respecto.

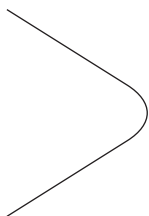
6 Control de la Contaminación de Origen Industrial				
ACUMAR	Realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la Cuenca Matanza-Riachuelo en un plazo de 30 (treinta) días hábiles; identificación de aquellas que se consideren agentes contaminantes mediante el dictado de una resolución.	I. A la fecha, de los establecimientos declarados como agentes contaminantes, cuántos establecimientos fueron declarados reconvertidos por el organismo y cuántos se encuentran realizando su plan de reconversión industrial. II. Qué medidas de control efectúa para: A. que los establecimientos lleven a cabo su plan de reconversión industrial. B. que aquellos establecimientos declarados reconvertidos no sean declarados nuevamente agente contaminante III. Sanciones para aquellos que no llevan a cabo las obras de su plan de reconversión industrial.	Recomienda visitar su página web para información en general y hace mención de resoluciones de ACUMAR pero no indica que medidas de control aplica sobre los planes de reconversión industrial ni sobre los establecimientos declarados reconvertidos. Por el contrario, si lo hace para los casos de las medidas para el incumplimiento de los planes de reconversión industrial.	En la página web de ACUMAR se encuentran detallados los planes de reconversión industrial, las clausuras y los formularios
7 Sistema de Medición de Cumplimiento de Objetivos				
ACUMAR	Adopción de un sistema de medición de cumplimiento de objetivos a fin de evaluar el grado de avance en la ejecución de la sentencia.	I. Cómo se integran las propuestas y recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación al Sistema de Indicadores.	I. Se encuentra actualmente en análisis por parte de las instancias decisoras de la ACUMAR un proyecto integral de Revisión del Sistema de Indicadores.	En la página web de la entidad se encuentra toda la información de los indicadores en forma dinámica y con la posibilidad de descargar el cada uno de los indicadores en formato pdf

8 Pedidos de Forma					
ACUMAR	Las autoridades competentes están obligados a brindar información pública ambiental requerida en las condiciones establecidas por la Ley N° 25831.	Cantidad de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados en el organismo durante el transcurso del año 2012, cuántos fueron contestados e indicar el peticionante.	No respondió.	N/A	
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Las autoridades competentes están obligados a brindar información pública ambiental requerida en las condiciones establecidas por la Ley N° 25831.	Cantidad de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados en el organismo durante el transcurso del año 2012, cuántos fueron contestados e indicar el peticionante.	I. 95 Pedidos de Informes, no específica origen.	N/A	
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Las autoridades competentes están obligados a brindar información pública ambiental requerida en las condiciones establecidas por la Ley N° 25831 y a nivel de la Ciudad de Buenos Aires, bajo las condiciones de la Ley N° 104 (información pública) y 303 (información pública ambiental)	Cantidad de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados en el organismo durante el transcurso del año 2012, cuántos fueron contestados e indicar el peticionante.	Se ingresaron 51 actuaciones y fueron todas contestadas; 45 fueron ingresadas por particulares, 6 por organizaciones de la sociedad civil.	N/A	

Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)	Las autoridades competentes están obligados a brindar información pública ambiental requerida en las condiciones establecidas por la Ley N° 25831 y a nivel provincial la Ley N° 11723 que regula aspectos de información ambiental.	Cantidad de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados en el organismo durante el transcurso del año 2012, cuántos fueron contestados e indicar el peticionante.	No respondió.	N/A
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Las autoridades competentes están obligados a brindar información pública ambiental requerida en las condiciones establecidas por la Ley N° 25831.	Cantidad de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados en el organismo durante el transcurso del año 2012, cuántos fueron contestados e indicar el peticionante.	No respondió.	N/A

Notas:

- ¹ Se buscó dentro de la página de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable: <http://www.ambiente.gov.ar/> como en la página del Congreso <http://www.congreso.gov.ar/>
- ² En la página de la Agencia de Protección Ambiental (APRA) se hallaron los informes ambientales del 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/apra/educ_com/2011/jinformacion.php?menu_id=33651#c
- ³ En la página web del COFEMA se halló el acta de asamblea ordinaria nro. 70 sobre la temática: <http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Acta%20Nro70.pdf>
- ⁴ Se buscó en la siguiente página web y no se hallaron los informes anteriores ni los posteriores al 2008: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente
- ⁵ Se buscó en la siguiente página web y no se encuentra información al respecto. <http://www.opds.gba.gov.ar/>
- ⁶ Dicha información puede hallarse en: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=10019>
- ⁷ Acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 13 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Agosto%202011%20-%20Asamb_%20Extraordinaria%20BN.pdf y acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 23 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Acta%20Cofema_13deabril2011.pdf
- ⁸ Acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 13 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Agosto%202011%20-%20Asamb_%20Extraordinaria%20BN.pdf y acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 23 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Acta%20Cofema_13deabril2011.pdf
- ⁹ Clausuras: <http://www.acumar.gov.ar/pdf/clausuras.pdf>. Reconversiones: <http://www.acumar.gov.ar/pdf/pri.pdf>
- ¹⁰ Página web de la ACUMAR. <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/acumarflashnuevo2/acumarflash2.html>



Clínica Jurídica de FARN: casos recibidos en 2013

Samanta Rauch y Emilia Berazategui¹

Resumen Ejecutivo

La Clínica Jurídica de Derecho Ambiental responde a una demanda que procura satisfacer necesidades vinculadas a la protección del ambiente, que cuenta con un reclamo social creciente y que requiere de respuestas adecuadas desde el campo del derecho. En tal sentido, la Clínica brinda asesoramiento jurídico gratuito a personas que carecen de recursos económicos suficientes para poder hacer frente a los costos que irroga una defensa legal y que se ven afectadas por problemas ambientales, viéndose especialmente vulnerados sus derechos a acceder a la justicia y otros remedios legales o administrativos para proveer a la defensa del derecho a un ambiente sano.

El artículo describe inicialmente el funcionamiento general de la Clínica, destacando el creciente número de consultas por asuntos ambientales urbanos, mostrando algunos ejes relativos a la forma de abordarlos. Se hace especial referencia al trabajo hecho por la Clínica en barrios vulnerables del Partido bonaerense de San Martín, y brinda algunas reflexiones sobre las tareas diarias de la Clínica y los casos abordados durante el año 2013.

¹ Ex alumnos de la Clínica Jurídica que en la actualidad se desempeñan como asistentes dentro del equipo docente, a cargo de Pia Marchegiani, Coordinadora del Área de Participación de FARN.

I. Metodología de trabajo y vínculo con la ciudadanía

La Clínica Jurídica comenzó a funcionar a mediados del año 2006 en el marco del Convenio Marco de cooperación, asistencia técnica y complementación entre la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA y FARN. La Clínica permite a los estudiantes avanzados de Derecho la posibilidad de una práctica especializada, en la que se busca como objetivo desarrollar el sentido crítico de los alumnos en la resolución eficaz de diversas consultas ambientales, a través de la implementación necesaria de trabajo de equipos interdisciplinarios.

Las consultas recibidas son evacuadas dentro de la Clínica, donde se procura encaminar a los alumnos en la resolución de las problemáticas que acercan los ciudadanos, brindar orientación básica (presencial, vía telefónica o correo electrónico), como así también que aprendan a desarrollar una estrategia legal para la defensa de un caso y la elaboración de los documentos y principales escritos judiciales, poniendo especial énfasis en las herramientas de acceso a la información y participación pública.

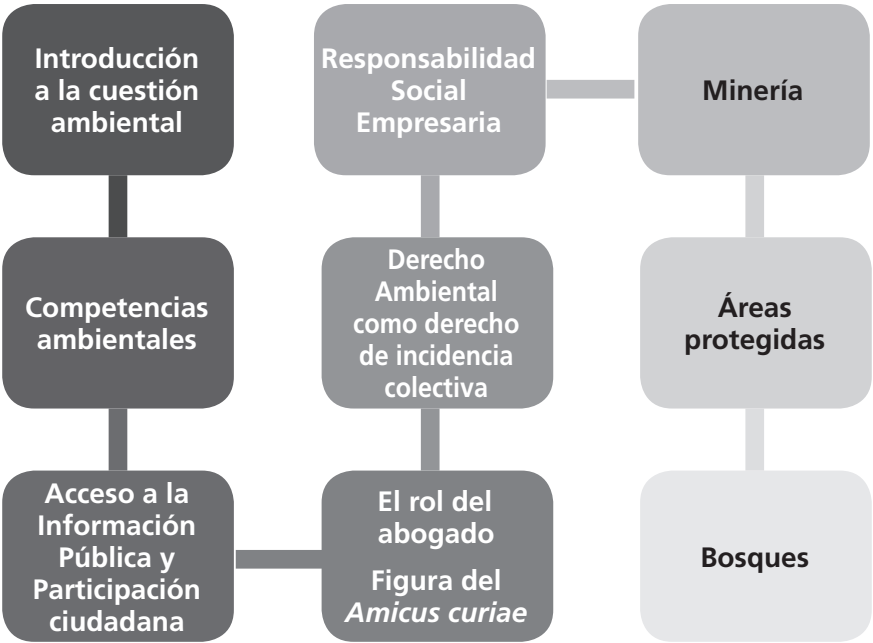
El equipo de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental trabaja en la resolución de diversos problemas socio-ambientales a través del patrocinio jurídico gratuito. Así, todas las semanas se reciben consultas de diversos lugares del país, que hacen alusión a una temática distinta del complejo mundo del Derecho Ambiental. Por ejemplo, se atienden consultas que van desde la deforestación en diferentes zonas del interior del país, hasta los efectos negativos que acarrea la construcción de edificios en plena ciudad de Buenos Aires.

Una vez recibidas las consultas, se evalúa cada una de ellas, se concreta una entrevista con el consultante, y posteriormente los alumnos presentan al consultante (y ante el equipo de docentes) un posible plan de acción para abordar la problemática en cuestión.

De igual forma, se realizan trabajos de campo en diversos barrios del área Metropolitana, con el objetivo de conocer más cabalmente su situación general, y así elaborar una estrategia de intervención que contribuya a dar respuesta a las problemáticas ambientales que padecen los vecinos, tales como la falta de acceso al agua potable, cloacas o deficiente recolección de residuos.

Asimismo, la Clínica Jurídica incluye para los alumnos, clases teóricas de asistencia obligatoria, de formación en la temática del derecho am-

biental a nivel nacional e internacional, impartidas por especialistas de diversas temáticas. En el siguiente gráfico podemos observar las temáticas trabajadas.

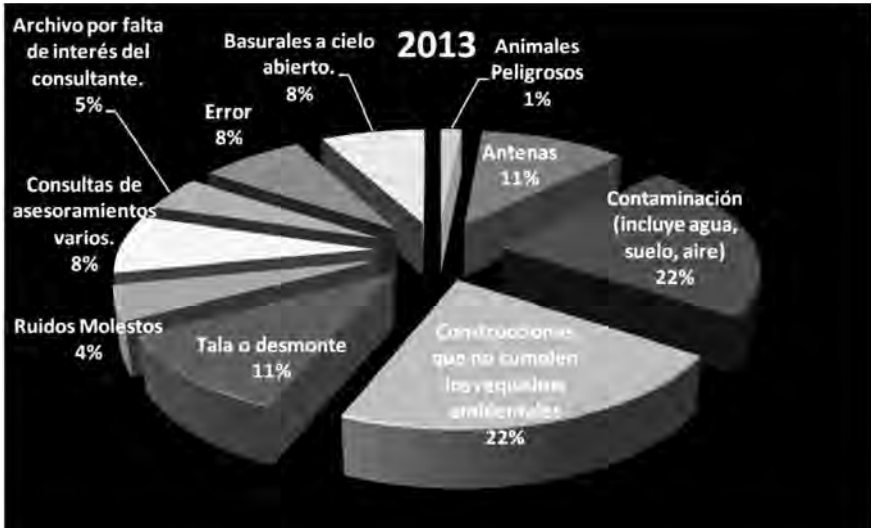


II. Las consultas de 2013

A lo largo del año 2013 se recibieron un total de 64 consultas y se continuó el trabajo de aproximadamente 20 consultas provenientes de períodos anteriores.

Las consultas recibidas en 2013 demandaron asesoramiento en materia de participación ciudadana y acceso a la información pública. También se recibieron numerosos casos relacionados con la ausencia o deficiente Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) ante la instalación de industrias, predios industriales, basurales a cielo abierto, emprendimientos inmobiliarios y antenas de telefonía celular, o por la deficiencia en la prestación del servicio de agua potable, entre otros.

Gráfico 1: Temáticas abordadas a lo largo del 2013 en la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental UBA-FARN



En comparación a las consultas recibidas en el año 2012, no se han observado diferencias en cuanto a la cantidad ya que en dicho año se contabilizaron 67 consultas, mientras que en el 2013 se han recibido un total de 64 consultas. En líneas generales, puede observarse una creciente demanda de asesoramiento en temas relacionados con “construcciones que carecen de cumplimiento de requisitos ambientales”, lo cual tuvo un aumento del 13%, mientras que los casos de la tala o desmorte se mantuvieron en el mismo porcentaje de recepción que el año previo.

Asimismo, se observaron modificaciones en las zonas de las que se reciben estas consultas, dado que en el 2012 el 75% de las consultas provinieron de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que en 2013 más de la mitad fueron de la provincia de Buenos Aires o el interior del país. Por otra parte, en el marco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se redujo considerablemente la demanda para casos de ruidos molestos, no porque estos hayan cesado sino porque el Gobierno de la Ciudad ha implementado un sistema de recepción y tratamiento del tema de forma gratuita, que sustituye el trabajo hasta ahora realizado por la Clínica.

En el presente cuadro, se puede observar de manera detallada las acciones que se han llevado a cabo para solucionar las diversas consultas que recibe la Clínica Jurídica. Así, por ejemplo de un total de 64 consultas so-

lamente 5 no fueron tomadas y 45 se encuentran en pleno trámite, mientras que 9 de ellas han sido archivadas. De las 45 consultas actualmente en trámite, 5 se encuentran en estudio, 8 han recibido asesoramiento general, y diez de ellas ya se han presentado los pedidos de informes correspondientes. Respecto de las restantes 22 se está a la espera de una respuesta por parte de las autoridades a los diversos pedidos de informes y consultas elevadas a las autoridades

Tabla 1: *Tipo de acción dada a las temáticas abordadas a lo largo del 2013 en la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental UBA-FARN.*

Clasificación		Detalle	
Trámite	45		
		Trámite/ estudio	5
		Asesoramiento general	8
		Pedido de Informe	10
		Espera respuesta (consultante u organismo)	22
No tomada	5		5
Archivo	9		
		Falta de respuesta consultante	5
		Fin intervención/solución problema	4
Error	5	Doble carga, mal llenado	5
Total	64		64

En 2013 se ha observado un creciente número de consultas relativas a cuestiones ambientales urbanas tales como ruidos molestos, construcciones edilicias que carecen de Evaluación de Impacto Ambiental, instalación de antenas de telefonía celular, falta de provisión de servicios públicos, contaminación industrial y basurales a cielo abierto. Esto responde a una concentración de la población humana en centros urbanos en aumento. Jeremy Rifkyn resalta la aparición de un nuevo “homo” al que denomina

“homo urbanus” y destaca que el año 2007² “marca un gran hito en la historia de la saga humana. Por primera vez en la historia, según las Naciones Unidas, la mayoría de los hombres estará viviendo en vastas zonas urbanas –muchos de ellos en megaciudades y extensiones suburbanas– con poblaciones de 10 millones de habitantes o más. La existencia de millones de personas apiñadas y apiladas en gigantescos centros urbanos es un fenómeno nuevo. Recordemos que hace 200 años, la persona promedio que habitaba la Tierra quizá habría conocido a otras 200 ó 300 en toda su vida. Hoy, un habitante de Nueva York puede vivir y trabajar entre 220.000 personas en un radio de diez minutos de su casa u oficina en el centro de Manhattan³.” Los centros urbanos no han sido planificados para albergar un número tan alto de individuos y a esto le siguió un aumento desmesurado de construcciones edilicias.

Es justamente esta expansión descontrolada de los centros urbanos, junto a la falta de un adecuado y debido Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)⁴, lo que ocasiona que existan cada vez mayores conflictos ambientales urbanos de diversa envergadura, llevando a los vecinos a recurrir a la justicia o a instancias administrativas para salvaguardar sus derechos.

III. El trabajo en barrios del Partido de San Martín, provincia de Buenos Aires

Durante el año 2013 los alumnos y docentes de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental UBA-FARN realizaron varias visitas de campo a lugares que presentan diversas problemáticas ambientales. Fue así que se trabajó en los barrios Independencia, Villa La Cárcova, Villa Curita, Villa Ciudad

² Falbo, A. (2009), *“Derecho Ambiental”*, (p. 22), La Plata-Librería Editora Platense.

³ Nota publicada en el Diario Clarín el domingo 3 de diciembre de 2006 (p. 39). En Falbo, A. (2009), Op. Cit.

⁴ Ley General del Ambiente N° 25675 - Artículo 9°: El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.

Artículo 21: La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

de Dios y 13 de Julio, linderos al predio del Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) en el Partido bonaerense de San Martín.

La zona alberga, según el último censo del 2010⁵, aproximadamente 5800 habitantes. La mayor parte de la población carece de un sistema de agua potable separado de la red cloacal, sufriendo como consecuencia negativos impactos en su salud y calidad de vida. En las cercanías se encuentra el relleno sanitario Norte III del CEAMSE, que recibe a diario miles toneladas de residuos de la Ciudad de Buenos Aires y municipios aledaños. De igual forma, la zona registra una intensa actividad industrial en y la presencia de camiones atmosféricos que vuelcan toneladas de residuos sin tratamiento a los cursos de agua circundantes⁶.

La situación de vulnerabilidad social y económica de los pobladores de los barrios dificulta la organización de los reclamos y la búsqueda de soluciones, para revertir el cuadro referido y mejorar su calidad de vida. Por ello se decidió formar la Red Ambiental "Reconquistá lo Verde" que reúne a representantes de instituciones religiosas de la zona, médicas, medios de comunicación locales y organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales se encuentra FARN representada por la Clínica Jurídica⁷.

Como primera estrategia de trabajo se inició un análisis pormenorizado de las necesidades que presenta el grupo poblacional, con miras a revertir la situación de falta o deficiencia de acceso al agua potable y servicio de red cloacal. Esta estrategia abarcó la individualización de áreas dentro de los barrios que poseen acceso al agua potable y cloacales y aquellas que no, así como también los riesgos sanitarios generados a partir de la contaminación del agua. Uno de los objetivos es la educación ambiental, y canalizar la participación ciudadana de distintos actores que contemple las distintas dimensiones ambientales involucradas, comenzando por el acceso al agua potable y la salud de los habitantes de la zona.

⁵ Más información: <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>

⁶ Asimismo, el área es atravesada por el Río Reconquista. Este río nace en el Partido de Marcos Paz, Provincia de Buenos Aires y recorre un trayecto de aproximadamente 80 kilómetros, atravesando 18 municipios para desembocar en el Río Luján. Su situación ambiental es grave, se considera la segunda cuenca más contaminada después de la cuenca Matanza-Riachuelo. No solo están contaminadas sus aguas sino que además existen distintos tipos de problemas interrelacionados que suman a la compleja situación de los barrios. Por ejemplo, existen basurales a cielo abierto y quema de basura que impactan sobre el aire, el agua y el suelo.

⁷ Más información: <http://www.farn.org.ar/archives/15188>

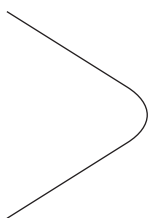
IV. Palabras finales

El trabajo que se realiza en la Clínica Jurídica es complejo y representa un desafío continuo no solo para los alumnos sino también para el equipo docente. El mayor reto reside en la transmisión de las herramientas necesarias para que los alumnos puedan asesorar y guiar a los ciudadanos en la defensa de sus derechos. En esta tarea es indispensable el trabajo de campo, el diálogo permanente con los consultantes, la recopilación de información y el contacto con los municipios y las provincias involucradas.

Si bien todavía queda un largo camino por recorrer, luego de un intenso año de trabajo nos sentimos sumamente satisfechos con el trabajo realizado por todos los integrantes de la Clínica Jurídica, ya que el año pasado se incrementó el número de consultas recibidas, y en la mayoría de los casos se pudo dar una solución definitiva y favorable a esas consultas.

CAPÍTULO
VII

SEGUIMIENTO Y
ACTUALIZACIÓN DE
LOS PRINCIPALES
TEMAS AMBIENTALES



Seguimiento y actualización de los principales temas ambientales

Eduardo Abascal

Asistente del Área de Participación y Política Ambiental de FARN

I. Litio

Con el auge del consumo de productos electrónicos, los recursos naturales que se utilizan en sus procesos productivos pasaron a tener un papel estratégico. Es así que Argentina, país rico en estos recursos, se encuentra inmerso en la voraz carrera entre empresas tecnológicas y automotrices por hacerse con el control de este activo. Además, el agregado de la participación estatal sumado a la intención de desarrollar la cadena de valor local y la situación de los pueblos originarios que habitan las zonas en cuestión, la convierten en una situación particular y compleja.

Se conocieron propuestas de legisladores nacionales para declarar “recurso estratégico” al litio, imitando a la provincia de Jujuy que lo hizo (por decreto) en 2011¹. El senador fueguino por Nuevo Encuentro, Osvaldo López, presentó un proyecto de ley en esta línea, que propone crear el “Instituto Argentino de Litio” bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal de la Nación².

Durante el año 2013 la temática se centra en la cadena de valor local, dejando de lado la producción de cloruro y carbonato de litio, que ya es un hecho³. En este aspecto, varias provincias tienen la intención de acoplarse

¹ Decreto-Acuerdo N° 7592 (02/03/2011). Provincia de Jujuy. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/12/DECRETO-ACUERDO-N%C2%B0-7592-Jujuy-Litio-RE.pdf>

² Proyecto de Ley para declarar recurso estratégico al Litio del senador Osvaldo López. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/4025.13/S/PL>

³ Mercado Internacional del Litio. Lic. Daniel Elisa Cabrera. Servicio Geológico Minero Argentino. Disponible en: <http://www.segemar.gov.ar/biblioteca/intern/litio/LitioCabreraJornadas2012.pdf>

a la producción de este mineral: Salta y Jujuy, que desean mantener esta industria como motor del desarrollo local; y Tierra del Fuego y Córdoba, que buscan utilizarlas en la industria tecnológica y automotriz.

Del primer grupo, una empresa salteña creó una nueva unidad de negocios, "Enerlitio"⁴, que se dedica a la elaboración de baterías de litio y cargadores de baterías. Del segundo grupo, la provincia de Córdoba, en el marco del programa "Del salar a la batería", tiene la intención de desarrollar baterías en el ámbito local para notebooks y, en una segunda etapa, para automóviles. El programa, que cuenta con el aval oficial, ya superó la etapa de investigación, y se encuentra en fase de producción, para lo cual se montará una planta experimental⁵.

La etapa actual del desarrollo para la implementación de valor agregado es consecuencia de la reunión de empresas del área, el Ministerio de Industria, Universidades Nacionales, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) que tuvo lugar durante el mes de mayo de 2012⁶. En la misma reunión, las industrias electrónicas radicadas en Tierra del Fuego informaron que constituirán un fideicomiso para impulsar inversiones en diversos sectores productivos como energías renovables, refinación, agricultura industrial, petroquímica y minería. Además, recordemos que como motor inicial de la producción se encuentra el programa "Conectar Igualdad", que tiene la intención de agregar insumos nacionales a la fabricación de las netbooks que se distribuyen.

Desde la empresa australiana Orocobre Limited, la empresa estatal JEM-SE⁷ y la automotriz japonesa Toyota Tsusho notificaron que la producción de litio en el Salar de Olaroz (Jujuy) comenzaría en el segundo semestre de 2014. Sin embargo, no se cuenta con información al público sobre la duración de los plazos y las características de cada etapa.

⁴ Página oficial de la división Enerlitio de la empresa Telmet. Disponible en: <http://www.enerlitio.com/es/index.php>

⁵ Portal Público de Noticias. Argentina.ar. "Del salar a la Batería" Programa para generar baterías de Litio. Link: <http://www.argentina.ar/temas/ciencia-y-tecnologia/19605-del-salar-a-la-bateria-programa-para-generar-baterias-de-litio>

⁶ Comunicado del Ministerio de Industria. "Se comenzarán a producir baterías de litio en Argentina con mayores componentes nacionales". Link: <http://www.industria.gob.ar/se-comenzaran-a-producir-baterias-de-litio-en-argentina-con-mayores-componentes-nacionales/>

⁷ Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado.

También en el Salar de Olaroz opera la minera Exar, filial argentina de Lithium Americas. En ese caso se menciona en los medios que el proyecto tiene participación de Mitsubishi, Magna Internacional y la empresa estatal JEMSE⁸. La australiana Orocobre opera también en Salinas Grandes, Jujuy y Salta, a través de South American Salars⁹. El grupo canadiense Enirgi opera en el Salar del Rincón en Salta a través de Ady Resources (Australiana) que adquirió en un 100% en septiembre de 2012¹⁰. En el Salar de Vida actúa el grupo australiano Galaxy Group, que adquirió Lithium One, el cual tiene como socio a la compañía LG internacional¹¹. FMC Lithium se encuentra desde la década pasada en el Salar del Hombre Muerto¹² y en Salar de Diablillos interviene Rodinia Lithium¹³. La empresa francesa Eramine tiene presencia en el Salar del Centenario junto con Bolloré a través de un Joint Venture, la empresa Bolera Minería. Las exploraciones por parte de esta empresa también abarcaron el Salar Chancará. A pesar de que noticias como esta recorren la prensa, no se encuentra información oficial al respecto.

Hay que recordar que el 18 de diciembre de 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó el amparo presentado por 33 comunidades indígenas de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc en reclamo de la vigencia de sus derechos de acceder a la información y a ser consultadas de conformidad con los derechos consagrados en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales¹⁴, habilitando la vía internacional. En razón de ello, y dentro del plazo legal previsto, el 29 junio del 2013 las mencionadas comunidades (apoyadas por la organiza-

⁸ Página oficial de LithiumAmericas. Información sobre proyecto en Olaroz. Disponible en: <http://www.lithiumamericas.com/project/principal-property-cauchari-olaroz/overview/>

⁹ Página Oficial de OrocobreLimited. Información sobre proyecto en Salinas Grandes. Disponible en: http://www.orocobre.com.au/Projects_Salinas_Grandes.htm

¹⁰ EnirgiGroup. Disponible en: <http://www.enirgi.com/operations/lithium/>

¹¹ Página oficial GalaxyResources. Información sobre el proyecto en Sal de Vida. Disponible en: http://www.galaxyresources.com.au/projects_sal_de_vida.shtml

¹² FMC Lithium página oficial. Disponible en: <http://www.fmclithium.com/Home/LiHistory.aspx>

¹³ RodiniaLithium página oficial. Disponible en: <http://rodinialithium.com/projects/diablillos/>

¹⁴ Especialmente el Convenio 169 de la OIT.

ción de la sociedad civil Almaciga con sede en España¹⁵), presentaron un reclamo por la vigencia de sus derechos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aún no fue tratada su admisión.

Artículos sobre el tema en ediciones anteriores

Informe Ambiental FARN 2013:

Litio, el oro blanco del siglo XXI: ¿Qué fin justifica qué medios?,
por Pía Marchegiani.

Informe Ambiental FARN 2012:

El Consentimiento Libre Previo e Informado de las comunidades originarias y la explotación del Litio en la Puna,
por Sergio Elguezabal y Rafael Serrano

¹⁵ Sitio web: <http://www.almaciga.org>

II. La Fidelidad

La Fidelidad es una estancia de aproximadamente 250 mil hectáreas situada sobre la frontera entre la provincia de Chaco y Formosa, con 150 mil hectáreas pertenecientes a la primera y 100 mil hectáreas a la segunda.

El objetivo de convertir la estancia en Parque Nacional (máxima categoría de conservación que puede detentar en términos legales un área natural en Argentina) comenzó a mediados de la década del '90, en un intento de conservar un área perteneciente al Chaco Seco. Más recientemente, en 2011, la Red Yaguareté realizó un pedido formal a la provincia de Chaco (marzo 2011) y a la provincia de Formosa (abril 2011) para que den protección a la estancia, luego de la trágica muerte de su propietario, al cual se sumaron luego varias Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

El año 2013 comenzó con la declaración de Reserva de Recursos¹⁶ por parte de la provincia de Chaco y la expropiación de 128.903 hectáreas¹⁷, ambas por ley provincial, para donarlas al Estado Nacional con el fin de conformar el Parque Nacional. En este sentido, la provincia de Chaco creó un fideicomiso¹⁸ para buscar financiamiento e indemnizar en el monto correspondiente a los sucesores del propietario fallecido.

El fideicomiso debe reunir aproximadamente 60 millones de pesos para pagar la indemnización por la expropiación, monto que es cuestionado por el abogado del difunto propietario y que necesitaba obtenerse antes del 31 de diciembre de 2013 en el marco del correspondiente el juicio de expropiación (regido por Ley Provincial N°2289¹⁹).

En noviembre de 2013, por Ley Provincial N° 7318 se prorrogó por el término de dos años, a partir de su vencimiento la Ley 6928 que declaró de utilidad pública e interés social y sujeto a expropiación la reserva de recursos "La Fidelidad", creada por Ley 6833. En ese mismo mes, llegó la principal noticia del año para La Fidelidad, cuando fue cedida de forma definitiva la jurisdicción por parte de la provincia del Chaco a la Nación

¹⁶ Ley N° 6833, Provincia de Chaco. Disponible en: <http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/PDF/Ley%206833.pdf>

¹⁷ Ley N° 6928, Provincia de Chaco. Disponible en: <http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/PDF/Ley%206928.pdf>

¹⁸ Ley N° 6929, Provincia de Chaco. Disponible en: <http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/PDF/Ley%206929.pdf>

¹⁹ Ley N° 2289, Provincia de Chaco. Disponible en: http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/PDF/Ley%202289%20_con%20formato%20nuevo.pdf

por intermedio de una ley provincial²⁰, paso indispensable para la creación de un parque nacional en tierras que no pertenezcan al dominio del Estado Nacional.

A fines de diciembre de 2013 se inició el juicio de expropiación bajo la carátula "*Provincia del Chaco c/ Luis y Manuel Roseo (Fallecidos) y/o sus Herederos s/ Expropiación*", expediente N° 515/13-JC ante el Juzgado Civil, Comercial y Laboral de Juan José Castelli (Secretaría Única) e interviene la Fiscalía de Investigaciones N° 1.

Por último, se espera que en la primera mitad del año se avance en el Congreso Nacional con la aceptación de la cesión de jurisdicción hecha por la provincia del Chaco en favor de Nación. Aquí un rol proactivo de la Administración de Parques Nacionales será fundamental.

Artículos sobre el tema en ediciones anteriores

Informe Ambiental FARN 2013:

La Fidelidad: hacia un nuevo Parque Nacional, por Ana Di Pangraccio.

Informe Ambiental FARN 2012:

La Fidelidad: joya del Bosque Chaqueño, por Mempo Giardinelli.

²⁰ Ley N° 7317, Provincia de Chaco. Disponible en:
<http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/PDF/Ley%207317.pdf>

III. Glaciares

En julio de 2012 entró en plena vigencia la Ley de Glaciares luego que la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocara las medidas cautelares que impuso la Justicia de San Juan y que impedían su funcionamiento. Desde FARN, junto con otras organizaciones, se ha celebrado esta noticia²¹, pero además se considera de vital importancia que se establezcan las zonas prioritarias para la realización del inventario nacional de glaciares. Según la Ley de Glaciares²², el inventario debe ser realizado por el Instituto Argentino de Nivología Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), unidad ejecutora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en coordinación con la autoridad nacional de aplicación, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS). Por el otro lado, dado que corresponde a la autoridad nacional de aplicación establecer las zonas prioritarias, en febrero de 2013, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) FARN, Greenpeace y la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas (AAdeAA) realizaron un pedido de información²³ a la SAyDS y al IANIGLA respecto del estado de avance del mencionado inventario.

En respuesta al mismo, la SAyDS informó que remitió nota a las autoridades locales, a quienes por otra parte atribuye esta competencia, a fin de que provean al IANIGLA la información que permita realizar las tareas de inventario en las zonas prioritarias.

²¹ Comunicado FARN (03 de julio de 2012): “Plena vigencia para la Ley de Glaciares”.

²² Ley N° 26639. Artículo 15 - *Disposición transitoria. En un plazo máximo de SESENTA (60) días a partir de la sanción de la presente ley, el IANIGLA presentará a la autoridad nacional de aplicación un cronograma para la ejecución del inventario, el cual deberá comenzar de manera inmediata por aquellas zonas en las que, por la existencia de actividades contempladas en el artículo 6°, se consideren prioritarias. En estas zonas se deberá realizar el inventario definido en el artículo 3° en un plazo no mayor de CIENTO OCHENTA (180) días. Al efecto, las autoridades competentes deberán proveerle toda la información pertinente que el citado instituto le requiera. Las actividades descritas en el artículo 6°, en ejecución al momento de la sanción de la presente ley, deberán, en un plazo máximo de CIENTO OCHENTA (180) días de promulgada la presente, someterse a una auditoría ambiental en la que se identifiquen y cuantifiquen los impactos ambientales potenciales y generados. En caso de verificarse impacto significativo sobre glaciares o ambiente periglacial, contemplados en el artículo 2° las autoridades dispondrán las medidas pertinentes para que se cumpla la presente ley, pudiendo ordenar el cese o traslado de la actividad y las medidas de protección, limpieza y restauración que correspondan.*

²³ Comunicado FARN sobre pedidos de Información sobre Inventario de Glaciares. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/archives/14967>

El mes siguiente, CONICET informó sobre la presentación del Primer Informe del Inventario Nacional de Glaciares^{24 25} a la Secretaría de Ambiente de la Nación. En el informe se destaca que se relevaron al momento más de 4 mil cuerpos de hielo en distintas sub-cuencas de 6 provincias: Catamarca, Mendoza, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Cabe destacar que al día de la fecha no se encuentra disponible dicho informe, sino simplemente el comunicado del CONICET donde se dan a conocer algunos datos.

En abril de 2013, las OSC se presentaron ante la Corte Suprema de la Nación solicitando se tomen medidas para seguir avanzando en la causa judicial²⁶ iniciada por vecinos sanjuaninos por el impacto ambiental del emprendimiento minero binacional Pascua Lama en 2007²⁷. El pedido se realizó teniendo en cuenta la resolución de la Corte de Apelaciones de Copiapó, en la República de Chile, que dictó una medida de no innovar respecto del proyecto Pascua Lama dicho país²⁸.

A mitad del 2013, el IANIGLA (institución responsable de la confección del Inventario Nacional de Glaciares) expuso en la Comisión de Ambiente del Senado Nacional y se dejó en evidencia que a 3 años de la sanción de la Ley no se había realizado el Inventario Nacional en las provincias con mayor actividad minera del país. En estas provincias existen glaciares y áreas periglaciares que conviven con grandes emprendimientos de explotación minera, como Veladero y Pascua Lama, ambas de la empresa Barrick Gold. Esta situación contradice directamente lo que indica la Ley de Glaciares, que estableció que dichas áreas sean consideradas prioritarias y que el inventario debía comenzarse por allí²⁹.

Otro aspecto clave de seguimiento constituyó la situación de la minería en la Reserva de Biósfera de San Guillermo. Las Reservas de Biósfera forman parte del programa de la UNESCO: "El Hombre y la Biósfera" (MaB,

²⁴ Comunicado CONICET. Disponible en: <http://www.conicet.gov.ar/presentan-el-primer-informe-del-inventario-nacional-de-glaciares/>

²⁵ Comunicado oficial de Presidencia de la Nación. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2013/03/10/38921-se-inventariaron-4-mil-glaciares-en-el-pais.php>

²⁶ Causa N° V. 175 XLIII "Vargas, Ricardo Marcelo c/ Barrick Exploraciones Argentina S.A. (BEA-SA), Exploraciones Mineras Argentinas (EMA) S.A. y Provincia de San Juan".

²⁷ Comunicado de FARN sobre Solicitud a la CSJN. <http://www.farn.org.ar/archives/14981>

²⁸ Solicitada orden de no innovar. http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20130410/asocfile/20130410080054/pascua_lama_oni_solicitud.pdf y respectiva resolución <http://static.latercera.com/20130410/1732921.pdf>.

²⁹ Comunicado de FARN sobre Ley de Glaciares. <http://www.farn.org.ar/archives/15218>

por sus siglas en inglés). Es un programa Científico Intergubernamental que busca establecer una base científica con el fin de mejorar la relación global de las personas con su entorno³⁰. Para llevar a cabo las actividades complementarias de la conservación y el uso de los recursos naturales, las Reservas de Biósfera se ordenan espacial y funcionalmente mediante su división en tres tipos de zonas interrelacionadas: núcleo, de amortiguación y transición³¹. A raíz de esto la controversia surgió por la posibilidad de que existieran autorizaciones por parte del gobierno de la provincia de San Juan para realizar actividades mineras dentro de la zona de amortiguación.

Ante ello, se optó por requerir información a la UNESCO, a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, respecto de las autorizaciones y se le pidió a la Administración de Parques Nacionales (APN)³² información sobre los controles que efectúan en la zona³³.

La SAYDS contestó que no cuenta con información provista por la provincia de San Juan respecto de la Reserva de Biósfera de San Guillermo, y que además se ha gestionado solicitud de informes sobre la actividad minera en la zona de amortiguación desde el año 2004. Informa también que la provincia se encuentra en mora frente a la UNESCO, puesto que en función de la primera revisión periódica en el año 1999 se hicieron recomendaciones sobre los emprendimientos mineros que estaban comenzando y nunca fueron atendidas; además se les requirió una segunda revisión en el año 2010³⁴.

La Administración de Parques Nacionales también respondió brindando información sobre las actividades en la reserva y las medidas de control empleadas en el Parque Nacional o zona núcleo de la Reserva.

Por último, durante los meses de septiembre y octubre, en el tercer aniversario de la sanción de la ley, y en vista de que el inventario aún no se aplica como corresponde, FARN comenzó una campaña para aumentar

³⁰ Unesco. Programa sobre el Hombre y la Biósfera.

<http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>

³¹ Link: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=1504>

³² Pedido de Informes a la APN sobre Reserva San Guillermo. http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/08/pedido_informes-Parques-Nacionales22082013.pdf

³³ Comunicado FARN, pedido de Informes Reserva de Biosfera San Guillermo. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/archives/15420>

³⁴ Respuesta de la SAYDS sobre la reserva de biosfera San Guillermo. http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/10/rta_sanguillermo30092013.pdf

la participación ciudadana y el interés público en el tema. La campaña recolectó más de 2000 firmas que fueron adjuntadas a los pedidos de informes realizados a las provincias con actividades mineras, con el fin de que informen cuestiones referidas a la confección del Inventario de Glaciares. Las provincias interpeladas fueron Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, Mendoza, La Rioja, Catamarca, San Juan, Salta y Jujuy^{35 36}.

Artículos sobre el tema en ediciones anteriores

Informe Ambiental FARN 2013:

La protección de los Glaciares en la provincia de San Juan, por Diego Seguí.

Agua, glaciares y minería en Mendoza: Estado de situación y perspectivas, por Aldo Rodríguez Salas.

Famatina: Minería, Participación y Ley de Glaciares, por María Eugenia Di Paola y Dolores Duverges.

Famatina: dignidad y autodeterminación, por Ismael Bordagaray, Intendente de Famatina

Informe Ambiental FARN 2012:

Los Glaciares en Argentina. Cambio Climático, Vulnerabilidad y Protección Jurídica, por Pablo O. Canziani y Paula Nosedá.

Informe Ambiental FARN 2011:

La nueva ley de protección de los glaciares y el ambiente periglacial: Análisis de su elaboración y desafíos actuales, por María Eugenia Di Paola (FARN), Roque Pedace (Amigos de la Tierra) y Juan Carlos Villalonga (Greenpeace Argentina).

³⁵ Comunicado de FARN sobre Campaña defendamos nuestros Glaciares. Link: <http://www.farn.org.ar/archives/15571>

³⁶ Comunicado de FARN resultado de Campaña defendamos nuestros Glaciares. Link: <http://www.farn.org.ar/archives/15610>

IV. El terraplén del Iberá

En el Informe Ambiental FARN 2013 informamos sobre la ratificación por parte del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes de la decisión de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Corrientes, Sala IV, "*Leiva Bruno c/ Forestal Andina S.A.*" de demoler la obra realizada, con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo, el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA) procedería a demoler todo lo construido por sí o por un tercero³⁷.

En ese aspecto, a mitad del 2013, y luego de la inspección del estado del terraplén³⁸ en el cual se constató el avance de la naturaleza sobre la construcción, el ICAA determinó que los trabajos de desmantelamiento de los puentes y caminos que quedaban en pie estuvieran a cargo de la Dirección Provincial de Vialidad (DPV)^{39 40}. El terraplén fue construido con tierra del lugar, por lo que la demolición implicaría reducir la estructura y rellenar las zanjas que se formaron al levantar la obra. El ICAA realizó una nueva inspección durante el año y se constató que las tareas de destrucción continúan avanzando.⁴¹

³⁷ Para más información ver Rivera, I (2013). "*El terraplén del Iberá*". (p. 573) Informe Ambiental FARN 2013. Buenos Aires. FARN.

³⁸ Inspección ICAA fotografías. Link: <http://www.icaa.gov.ar/wp-content/uploads/2013/07/25-04-13.pdf> y <http://www.icaa.gov.ar/wp-content/uploads/2013/07/24-05-13.pdf>

³⁹ Obras de la dirección Provincial de Vialidad. Link: http://www.dpvcorrientes.gov.ar/index.php?option=com_dpv&Itemid=10

⁴⁰ Reporte ICAA. Julio 2013. Link: <http://www.icaa.gov.ar/?p=2895>

⁴¹ Reporte ICAA. Agosto 2013. Link: <http://www.icaa.gov.ar/?p=3024>

Artículos sobre el tema en ediciones anteriores

Actualización Informe Ambiental FARN 2013 y 2012:

El Terraplén del Iberá, por Inés Rivera.

Informe Ambiental FARN 2011:

El Terraplén del Iberá, una asignatura pendiente: Incidencia del incumplimiento de la sentencia en el ecosistema, por Tomas Waller.

Informe Ambiental FARN 2010:

El Terraplén ilegal del Iberá: un caso paradigmático para la defensa del ambiente, por Andrés Nápoli.

V. Pesca

En relación al tema pesca en nuestro país, durante el año 2013 se produjo un cambio en la metodología para calcular la Captura Biológicamente Aceptable (CBA) y la auditoría de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) al Consejo Federal Pesquero (CFP).

Respecto de la metodología que se modificó a partir de 2009 para las capturas de 2010 y 2011, el cambio consiste en incorporar las estimaciones de descarte y subdeclaración, esto es la información que no era registrada. Esta modificación recibió críticas en cuanto al estado de conservación, inclusive desde la Defensoría del Pueblo de la Nación⁴².

La principal crítica reside en que la nueva metodología fue aplicada para estimar los volúmenes de captura de los años 2010 y 2011, sin haber sido apropiadamente revisada y validada antes de su implementación. Luego de modificada, quedó en evidencia que la evaluaciones necesarias para establecer los supuestos del procedimiento no se habían cumplimentado –esto es la campaña de evaluación de juveniles desde el año 2002– dando como resultado la autorización de volúmenes de captura superiores a los que serían biológicamente aceptables. Así, **los permisos de pesca se encuentran sobredimensionados para el estado actual del recurso**, aumentando la presión sobre el mismo y en contradicción con el principio de prevención.

En cuanto al segundo tema, en el marco del proyecto “*Apoyo al Consejo Federal Pesquero para la formulación de la política de investigación pesquera y aplicación tecnológica en la pesca en la República Argentina*”⁴³ el CFP contrató a la FAO para realizar una auditoría compuesta de tres etapas:

- ▶ Documento técnico de diagnóstico de la estructura y funcionamiento del sistema de investigación pesquera en el orden nacional y provincial, debidamente validado por los actores del sistema;
- ▶ Documento técnico que contiene la proposición de marco estratégico de la política de investigación pesquera y de aplicación

⁴² Defensor del Pueblo de la Nación (2011). “*Implicancias ecológicas, sociales y económicas de la pesca no sustentable en el Mar Argentino: El caso de la Merluza*”. Agosto 2011. Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/areas.php?id=02&cl=35&act=view>

⁴³ Leer más en: http://www.capitanesdepesca.org.ar/imagenes/2013/tallerfao_jul13.pdf

tecnológica en pesca de la República Argentina para el quinquenio 2011-2016; y

- Un conjunto de funcionarios y personal científico y técnico de los organismos y agencias que componen el sector pesquero federal, nacional y provincial capacitado en los contenidos del marco estratégico de la política de investigación pesquera y aplicación tecnológica en pesca, y en la aplicación de los objetivos de orden interdisciplinario contenidos en el mismo.

Actualmente este proyecto se encuentra en la segunda etapa, donde se sigue trabajando en el paquete de una nueva estrategia de la política de investigación pesquera.

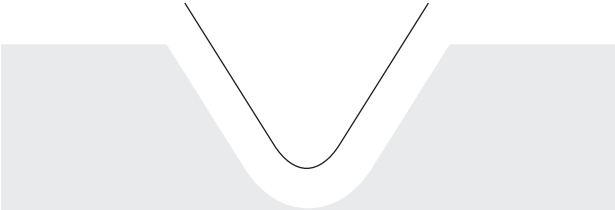
Artículos sobre el tema en ediciones anteriores

Informe FARN 2013:

Pesca y derecho ambiental en el año 2012, por José Esain.

Informe FARN 2012:

La Corte y la pesca marítima en el año 2011. Comentario a las sentencias "Argenova" y "Periopontis" de la Corte Federal Argentina, por José Esain.



PREMIO SCHIFFRIN

DUODÉCIMA CONVOCATORIA

Innovación por el ambiente



Introducción

El Premio Schiffrin¹ fomenta la innovación aplicada para ideas o proyectos que incluyan las tres variables de la sustentabilidad: social, económico y ambiental.

El objetivo es promover iniciativas sustentables que posean un impacto concreto y que cuenten con una participación colectiva y diversa. Los trabajos pueden ser ideas nuevas basadas en proyectos existentes, pero que contengan un rasgo diferencial en la forma de implementarlo, como así también proyectos que se hayan llevado adelante con resultados positivos.

Para el año 2013 se presentaron 31 trabajos, y los tres ganadores fueron premiados con:

- ▶ 1° Premio: \$ 5000 (cinco mil pesos) y Diploma.
- ▶ 1° Mención: \$ 2500 (dos mil quinientos pesos) y Diploma.
- ▶ 2° Mención: Diploma.

Además, una síntesis de los tres trabajos ganadores es publicada en el presente Informe Ambiental FARN 2014.



Sobre Adriana Schiffrin

El Premio Adriana Schiffrin pretende recordar y rendir homenaje a una mujer excepcional que, hasta hace algunos años, compartió con nosotros sus sueños y pasión por el ideal de conservación del ambiente y la promoción del desarrollo sustentable, con la esperanza de que sus principios se trasladen a las nuevas generaciones.

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. Integró el plantel docente del entonces Centro Regional de Investigación y Capacitación - SUSTENTAR de

¹ Más información sobre el Premio Schiffrin: www.farn.org.ar/premio/

FARN, desempeñándose 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.



CV de los Jurados

Ramiro Fernández

Director de Cambio Climático y Energía para América Latina en Fundación Avina. Participa de diversas alianzas multisectoriales incentivando criterios de sostenibilidad en la gobernanza energética y la transversalización del cambio climático en las políticas de desarrollo. Previamente fue responsable de la estrategia de Avina para la Patagonia de Argentina y Chile, y ha acompañado la expansión de Avina en Argentina desde sus primeros años.

Diego Moreno

Director General de la Fundación Vida Silvestre Argentina desde 2008, previamente se había desempeñado como Director de Conservación de dicha institución. Licenciado en Ciencias Biológicas (Universidad de Buenos Aires), especializado en ecología. Trabajó en la promoción de las áreas protegidas privadas, promoviendo el uso sustentable de los recursos naturales y el desarrollo productivo compatible con la conservación de la biodiversidad en diferentes ecorregiones del país.

Coordinación general

Daniel Ryan, Director de Cambio Global de FARN.

Federico Sangalli, Director de Comunicación y Prensa de FARN.



Dictamen del Jurado

En la Ciudad de Buenos Aires, a los 20 días del mes de diciembre de 2013 se reúnen los integrantes del Jurado designado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) a los efectos de evaluar y dictaminar sobre la premiación y mención del Premio Monografía Adriana Schiffrin 2013 (12ª convocatoria), sobre “Innovación por el ambiente”.

Los integrantes del Jurado agradecen a FARN por la confianza que implica su designación como miembros del mismo, y manifiestan que han leído y evaluado los trabajos presentados siguiendo los criterios establecidos en las Bases del Concurso. Como consecuencia de la dicha evaluación el Jurado resuelve por unanimidad:

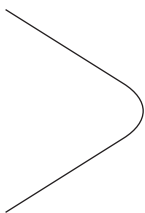
- ▶ Otorgar el 1º Premio al proyecto **Programa Comunitario de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos: “Menos Basura Más Ambiente”**, presentando por Luis Jorge Oxman. Este proyecto plantea la aplicación de una matriz de intervención socio-ambiental en barrios de áreas urbanas y periurbanas que presentan deficiente o nulo servicio de recolección de residuos domiciliarios. Un aspecto a destacar de esta iniciativa es que son los mismos integrantes de la comunidad impactada quienes se organizan para implementar este programa de saneamiento ambiental, generando nuevos puestos de trabajo de esencia inclusiva, sustentable y escalable en el tiempo.
- ▶ Otorgar la Primera Mención (2º Premio) al proyecto **“Carpoolear”**, presentado por Martín Cesanelli, María Sol Tadeo, Sofía Visintini y Gabriel Weitz, miembros de STS (Soluciones Tecnológicas Sustentables). El proyecto tiene por objetivo promover la práctica de *carpooling*, una forma de incentivar el uso racional y eficiente del automóvil como modo de transporte, reduciendo su impacto ambiental. Para ello, esta iniciativa ha desarrollado la primera aplicación argentina de Facebook que permite a los usuarios de dicha red social compartir viajes urbanos e interurbanos en automóvil con otros usuarios de su entorno.
- ▶ Otorgar la Segunda Mención (3º Premio) al proyecto **“Colectando sol, Energía Social Aplicada”**, presentado por Leandro Magri. Colectando Sol es una iniciativa dedicada al desarrollo y aplicación de

tecnologías y metodologías de autofabricación para el aprovechamiento social de la energía solar en contextos sociales vulnerables. La iniciativa comprende, además, actividades educativas y difusión orientados tanto a la sociedad civil en general como a organismos gubernamentales y empresas.

Por último, el Jurado felicita a los trabajos premiados y a todos los autores de los proyectos presentados. Asimismo, alientan a FARN a continuar fomentando la innovación y el análisis sobre los temas ambientales y de desarrollo sustentable.

Ramiro Fernández

Diego Moreno



SÍNTESIS DE LOS TRABAJOS PREMIADOS

1^{er} PREMIO

AUTOR:

Luis Jorge Oxman

LOCALIDAD:

Bernal - Buenos Aires, Argentina

TÍTULO:

Programa Comunitario de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. "Menos Basura Más Ambiente"

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO:

I. Introducción

La implementación de una matriz de acción mediante el Programa "Menos Basura Más Ambiente" inicia un ciclo socio-ambiental virtuoso en los barrios populares.

Sacar basura de los barrios mejora las condiciones ambientales, elimina vectores sanitarios, minimiza el ingreso de basura a los ríos y arroyos metropolitanos lo que a su vez mejora las condiciones de habitabilidad aguas abajo y minimiza riesgos de inundaciones por taponamientos de puentes y meandros, sirviendo como herramienta de una política de Gestión integral del riesgo y, por añadidura, genera en la Comunidad y las Jurisdicciones sinergias positivas entre la remediación ambiental, el trabajo real dignificado e inclusión social verdadera.

De hecho, al ser justamente la Dimensión Ambiental de carácter multidimensional, si no contemplamos la intervención de los distintos Actores de la Sociedad Civil –distintos niveles gubernamentales, judiciales, ámbitos universitarios y por supuesto la participación de la Comunidad Objeto– no solamente no generaremos sinergias positivas, sino que es por demás posible que las intervenciones que se deseen implementar conllevarán a un más que posible fracaso.

II. Antecedentes del Programa

La base del Programa lo constituye el Plan Estratégico Comunitario de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (PEC-GIRSU). El PEC-GIRSU fue configurado hacia el año 2008 luego de varias reuniones y encuentros entre distintas Organización de Territorio del Oeste de Quilmes, profesionales de la Universidad Nacional de Quilmes y especialistas en reciclado GIRSU del Sindicato Único de Trabajadores de Edificios de Renta y Propiedad Horizontal (SUTERH). Quien escribe estas líneas fue el redactor de dicho documento operativo el cual propone soluciones a la problemática de la falta de recolección de basura en barrios del oeste del partido de Quilmes.

Hemos detectado otros dos emprendimientos de características similares: por un lado el impulsado por la Fundación Ciudad en la Villa 21/24 de Barracas en donde en marzo de 2005 dicha Fundación convenia con el Gobierno de la CABA para implementar el programa Guardianes del Riachuelo y por el otro el emprendimiento realizado entre ACUMAR y la Municipalidad de Lomas de Zamora en el segundo semestre de 2010 como experiencia piloto en el Barrio La Cava de Villa Fiorito. La población objeto ascendió a unas 2500 familias y para el emprendimiento se conformó un grupo de alrededor de 100 habitantes del mencionado Barrio.

Entendemos que a la fecha ninguno de estos dos últimos emprendimientos mencionados se encuentran operativos.

El Programa no asoma entonces hacia una operatividad plena como único, aunque sí trata de sistematizar la faces operativa y sustentable en pos de resolver el impacto de la no recolección de la basura en los territorios impactados socio ambientalmente de nuestro país; por añadidura, genera trabajo local e inclusivo, el mismo es de largo plazo, cubre una necesidad básica como es el disponer por parte de la Comunidad de un Ambiente saneado y, de verificarse estos resultados de sinergia positiva, da por tierra con el paradigma socio-ambiental en el cual lamentablemente se encuentran situados demasiados Decisores gubernamentales y parte del colectivo académico, vale decir, que son los habitantes de las áreas centrales los que darán el “ejemplo” a los vecinos de los barrios impactados en cuanto a percepción ambiental y buena conducta ambiental.

Parte del fracaso de la implementación de sistemas de contenerización de residuos domiciliarios en determinados municipios del Gran Buenos Aires se debe a esta percepción socio-ambiental no correcta.

De constituirse en exitoso el Programa que presentamos, es posible que estemos en los albores de un cambio de paradigma, de un Crece desde el Pie.

III. Distintas percepciones ambientales. ¿De qué hablamos cuando hablamos de Ambiente?

Como ya hemos comprobado en forma directa en Territorio a pequeña escala, si bajamos a los barrios una matriz de solución a la problemática de su basura estamos seguros que se contará principalmente con la colaboración y solidaridad comunitaria.

Los barrios no solo necesitan soluciones, sino que las están esperando para accionar. Porque su visión paradigmática es distinta de la de los pobladores de las áreas centrales; mientras este Colectivo promulga que los gobiernos les solucionen sus problemas ya que pagan sus impuestos, en los barrios populares necesitan programas de gobierno en los cuales ellos mismos puedan intervenir, en sinergia con las Jurisdicciones.

Justamente de eso se trata el “Menos Basura Más Ambiente”, de sacar la basura de los barrios populares no servidos con la participación principal de sus mismos pobladores.

IV. Problemas de recolección de basura

Sin ser ingenuos sobre el hecho en que muchos casos existen desidia u otras situaciones sobre la ineficiencia en la recolección municipal de la basura, sea la misma concesionada o no, lo cierto es que las más de las veces se verifican otros inconvenientes para retirar la basura de los barrios populares.

Los camiones de recolección no ingresan por ejemplo a barrios con calles de tierra, por los pozos existentes o la falta de nivelación ya que rompen el tren delantero de los camiones recolectores; tampoco transitan generalmente por bitumen porque luego de las elecciones la mayoría se destruyó, cables eléctricos aéreos cruzan las calles a menor altura que la alzada de los camiones o las calles se transforman en pasillos, etcétera.

Esta es una problemática principal que se ha previsto en el Programa, como veremos a continuación.

V. Programa Comunitario de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos : “Menos Basura Más Ambiente”

Su proceso de implementación en Territorio

El Programa “Menos Basura Más Ambiente” es una matriz de intervención comunitaria el cual tiende al empoderamiento de la Sociedad Civil.

Dejamos expresamente en claro que la implementación plena de dicho Programa, en cada Territorio donde el mismo se genere, debe de contar con equipos transdisciplinarios de ejecución, debido a que en la Dimensión Ambiental, las causas y sus consecuencias son en realidad multidimensionales y transversales, por tanto todos los Actores sociales deben de estar comprometidos en tal Emprendimiento, ya sea que hablemos de comunidad, desarrollo social, salud, educación, trabajo, cultura, ambiente y de un largo etcétera...

Cabe destacar que tanto para la formulación y la posterior implementación del Programa se ha previsto la utilización de herramientas operativas como matrices de marco lógico y similares.

Mediante el Programa se eliminan los depositarios de basura domiciliaria en los barrios no servidos por la recolección normal de residuos domiciliarios, ya sea de origen estrictamente municipal o por servicios privados contratados, creando fuentes de trabajo genuinas e interesantes proyecciones económicas para el Colectivo Comunitario que maneja dicho Programa socio ambiental, minimizando en el proceso desde la generación y reproducción de vectores sanitarios por un lado y la fracción de residuos desechables que van a ser ubicados en los Depositorios generales por el otro.

Las características básicas del Programa son:

1. La recolección de basura la realizan los mismos vecinos impactados organizados en cooperativas de trabajo.

2. La basura recolectada es trasladada al centro de transferencia mediante carros de diseño mejorado de doble eje traccionados por caballos (no petisos).
3. El seguimiento veterinario de los mismos se enmarca dentro de los planes y programas de tenencia responsable.
4. La basura recolectada es retirada por el servicio de recolección municipal en camiones o bateas, según volumen diario de residuos domiciliarios generado.
5. En una segunda etapa se contempla la utilización de zootropos de caja volcadora.
6. Los centros de transferencia se localizan en los Centros Ambientales de Territorio (CAT).
7. A su vez, los CAT se construyen en el predio de basurales recuperados de las mismas Comunidades.
8. Se crean en el seno de la Comunidad categorías de recolectores, remediadores y recicladores comunitarios.
9. Si bien la primera etapa consiste en sacar la basura de los barrios, en la segunda se inicia la separación de la basura en los CAT, dando inicio al ciclo GIRSU.
10. Los excedentes comerciales de la venta de reciclables se repartirá parte en las cooperativas y parte vuelve a la comunidad en obras puntuales y/o equipamiento.
11. En marcha la segunda etapa, se inicia entonces en el seno de los barrios la separación en origen, a los efectos de optimizar el ciclo GIRSU iniciado.
12. Los aportes básicos para el pago a las cooperativas no recaerá solamente en la Nación a través del Ministerio de Desarrollo Social (línea Argentina Trabaja o similar), sino que se contemplan asimismo aportes municipales, debido a que los Municipios le cobran al contribuyente impuestos ad-hoc para aplicar a Higiene Urbana; y evidentemente los mismos no son aplicados parcialmente para la recolección de residuos domiciliarios en los Barrios no-servidos.
13. Los CAT finalmente no cumplen solamente la función de centros de acopio y transferencia de basura, sino también de generadores de emprendimientos económicos comunitarios.

14. Cabe destacar que en la AMBA, seno del ámbito de incumbencia territorial de la ACUMAR, los CAT funcionan como complementarios con los Ecopuntos del PISA.

Si bien el Programa “Menos Basura Más Ambiente” implica inversiones iniciales en infraestructura básica, debemos mencionar que ya cumplida la segunda etapa se inicia la generación de beneficios monetarios por venta de reciclados.

Es más, en la tercera etapa, manejar y procesar una fracción reciclable limpia debida a la separación en origen en los barrios, puede y debe motorizar otras actividades dentro de los CAT utilizando dichas fracciones.



1^{era} MENCIÓN

AUTOR:

ONG Soluciones Tecnológicas Sustentables

Participaron de la elaboración del proyecto: *Martín Cesanelli, María Sol Tadeo, Sofía Visintini y Gabriel Weitz*

TÍTULO:

Carpoollear

LOCALIDAD:

Rosario – Santa Fe. Argentina²

I. ¿Qué es **carpoollear**?

Es una customización *ad hoc* para Argentina de la filosofía *carpooling*, la cual consiste en compartir nuestros viajes en auto con otras personas de forma cotidiana. El *carpooling* es una práctica popular en Estados Unidos y Europa, donde se realiza de manera organizada para lograr aumentar el número de viajes compartidos y que estos sean concretados con otras personas además de nuestros vecinos y amigos.

II. Objetivo del proyecto

Masificar la práctica de *carpooling* e incentivar el uso racional y eficiente del automóvil como modo de transporte, para reducir su impacto ambiental. La idea es que las personas que usan su propio auto como modo de transporte, lo dejen en casa y se acoplen a los viajes de otras personas para aprovechar los lugares disponibles en su auto y compartir los gastos asociados al viaje. Con ello se busca lograr disminuir:

- Las emisiones de gases causantes del aumento del efecto invernadero en nuestra atmósfera.

² Más información: Página web STS Rosario: www.stsrosario.com.ar

Página web Carpoollear: www.carpoollear.com.ar

- ▶ El consumo de combustibles fósiles (recursos no renovables).
- ▶ Las congestiones de tránsito que ocasionan grandes pérdidas de tiempo.
- ▶ Los niveles de smog y ruido en las urbes, causantes de enfermedades.
- ▶ La probabilidad de accidentes de tránsito, con el consecuente descenso en la mortalidad.

III. Descripción del proyecto

Para esto, hemos desarrollado la primera aplicación argentina de Facebook que permite a los usuarios de dicha red social compartir viajes urbanos e interurbanos en automóvil con otros usuarios de su entorno.

Un problema en Argentina que puede hacer que un sistema de carpooling montado en una página web fracase es el de la inseguridad, ya que pocas personas estarían dispuestas a compartir un viaje en auto con un desconocido. Al implementar la aplicación a través de Facebook (y no montado en una página web como otras aplicaciones existentes), podemos aprovechar los contactos del usuario dentro de esta red social, permitiendo compartir viajes con sus amigos, con amigos de sus amigos, o, si así lo desea, de forma pública a todos los usuarios de la aplicación, garantizando un nivel de privacidad con el que se sienta cómodo el usuario. Además, con la gran cantidad de tiempo que en general se está conectado a esta red social y gracias al uso de las notificaciones, cada viaje publicado tiene una gran llegada a los usuarios.

La aplicación está dirigida de forma directa a todas aquellas personas que precisan trasladarse, ya que les permite ahorrar costos o incluso realizar viajes que no podrían realizar de otra manera. En primer lugar, el foco estará puesto en Argentina, para luego extendernos a toda Latinoamérica.

Carpooling ha recibido premios con los que se ha logrado financiar las primeras etapas de la programación de la aplicación:

- Ashoka - "Avancemos" (2011 y 2012)
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe - "Ingenia 3" (2012)

De esta manera pudimos desarrollar una versión básica de la aplicación. A ésta vamos a agregarle diferentes funcionalidades que permitan utilizar la aplicación con mayor frecuencia, seguridad y facilidad. Estas funcionalidades, entre otras, incluyen:

- Creación de viajes de rutina: Estos viajes permiten coordinar el carpooling para viajes urbanos que se realizan con frecuencia, lo cual permite la disminución de las congestiones de tránsito en las ciudades.
- Sistema de mensajería interna (sin necesidad de agregar como amigo a un desconocido), comentarios en los perfiles de los usuarios, comentarios en los viajes creados: Esto permitirá a los usuarios contar con mayor información sobre el potencial conductor o pasajero para decidir si es conveniente viajar con él/ella o no, y genera cierta transparencia o reputación de cada usuario.
- Compartir viajes creados en otras redes sociales, ranking de carpooleros: Un aspecto importante es la difusión de la aplicación, para que se masifique y de ésta manera hayan más viajes disponibles para aumentar las posibilidades de concretar el carpooling.
- Filtros de viajes, notificaciones sobre viajes personalizadas según el usuario: Para que sea más fácil encontrar un viaje según las necesidades de los usuarios.
- Inclusión de preferencias del conductor durante el viaje (música, por ejemplo), datos del auto, modificación de la ruta en el mapa: Mayores detalles de cada viaje para asegurarse de una buena experiencia.
- Adecuación de la aplicación a smartphones: Esto permitirá carpooling cuando un viaje se requiera o surja de forma espontánea y rápida, además mantener a la aplicación a la altura de la tecnología masiva actual.

Otra instancia de Carpooling es desarrollar una versión exclusiva para instituciones y empresas, la cual se venderá como un servicio para tener un ingreso con el cual mantener actualizada y mejorar continuamente la versión gratuita en Facebook, difundir la práctica de carpooling en diferentes medios de gran llegada, entre otras actividades y necesidades que surjan en el proyecto. Esta versión cerrada se montará en una página web, externa a Facebook, para que los miembros de las empresas o instituciones puedan acceder desde sus lugares de trabajo, y ofrecerá a las personas la posibilidad de carpooling desde sus hogares hacia su lugar de trabajo con sus compañeros.

 2^{da} MENCIÓN

AUTOR:

Leandro Magri

TÍTULO:

Colectando Sol, Energía Social Aplicada

LOCALIDAD:

Valentín Alsina – Buenos Aires. Argentina³

I. Generalidades

Colectando Sol es una joven iniciativa dedicada al desarrollo, difusión, y aplicación de tecnologías y metodologías de autofabricación para el aprovechamiento social de la energía solar. Con foco en los contextos energética, y socialmente vulnerables, y el aprovechamiento energético distribuido, este emprendimiento ofrece servicios educativos, asesoramiento y desarrollo de proyectos en energía solar, orientados a la sociedad civil en general, tanto como a organismos gubernamentales y empresas.

Colectando Sol desarrolló un colector solar térmico para calentamiento de agua, concebido ideológicamente como “colector solar social”, y con la virtud de ser autofabricable a partir de materiales de bajo costo, fácil acceso, o incluso reciclados. A partir de esta tecnología, la iniciativa impulsa charlas, seminarios, talleres y proyecto de instalaciones solares para calentamiento de agua autofabricadas. Al mismo tiempo, persigue la investigación y desarrollo de otros dispositivos “sociales” y productos para el aprovechamiento de la energía solar como cocinas solares, hornos solares, calentadores de aire, secadores solares, iluminación fotovoltaica, etc.

³ Más información: <http://colectandosol.org/>

Este proyecto comenzó a partir del equipo originalmente ideado por el brasileño José Alano, del cual se dispone online de un muy buen manual de autofabricación y ha tenido un interesante despliegue en el país donde se concibió. Desde Colectando Sol, en base a nuestro mejor saber y entender, implementamos varias modificaciones a este diseño, impulsados por el desafío profesional de desarrollar un colector lo más eficiente posible y adaptable a distintos contextos, manteniendo al mismo tiempo la génesis ideológica de “colecto solar social”, como nos gusta denominar.

Colectando Sol busca instruir, capacitar, y acompañar a diversos actores de la sociedad civil en la confección, montaje, y puesta en operación de instalaciones que aprovechen la energía solar. Conformado por un grupo de trabajo profesional e independiente, persigue un aporte social global, donde además de desarrollar tecnología, desplegar interés y uso de una fuente de energía renovable, satisfacer requerimientos energéticos y revalorizar materiales, se genere empoderamiento social.

II. Sobre los colectores solares autofabricables

La energía solar es el recurso energético renovable más abundante de nuestro planeta, capaz de proporcionar miles de veces la energía que la humanidad utiliza. La luz solar puede aprovecharse de muchas maneras, ya sea de forma directa para iluminación y climatización, como energía eléctrica mediante paneles fotovoltaicos o grandes centrales basadas en radiación solar concentrada, o como energía térmica en aplicaciones de calefacción y producción de agua caliente para usos domésticos como higiene personal y limpieza, lo que se conoce agua caliente sanitaria o ACS.

El agua caliente de nuestras casas implica un consumo energético muy importante. Se considera que la demanda típica es de 40 a 50 litros agua a 45°C por día y persona, lo que representa cerca de un 40% del requerimiento energético doméstico. En la actualidad, este servicio es cubierto mayormente través de combustibles fósiles no renovables, causantes del cambio climático. Por este motivo, es muy atractivo pensar en la energía solar como una alternativa energética renovable, de bajo impacto ambiental, tecnológicamente disponible y madura.

Un colector solar térmico es un dispositivo que sirve para calentar un fluido, en el común de los casos agua, a partir de energía solar, reemplazando en

cierta proporción, el uso de energía eléctrica o gas, dependiendo del recurso solar disponible, y del objetivo de producción que el usuario se plantee.

Para aplicaciones domésticas de captación de energía solar térmica, donde siempre se requieren bajas temperaturas (inferiores a 100°C) pueden distinguirse tres categorías comerciales de colectores solares, en base a sus materiales constructivos, principios de funcionamiento, prestaciones, aplicaciones, y por supuesto, costos: colectores de placa plana sin cubierta, colectores de placa plana con cubierta y colectores de tubos evacuados.

A diferencia de los equipos industriales, un colector solar social, está realizado a partir de materiales económicos, fáciles de adquirir y de trabajar, y concebido para ser implementado en contextos sociales, donde por bajos recursos, las necesidades de ACS se encuentren insatisfechas, aunque lógicamente, puede ser también llevado a la práctica por cualquier entusiasta. Los materiales de confección son botellas PET, caños y accesorios de polipropileno, poliestireno expandido, lana de vidrio, papel de Aluminio, pintura negra, tanques plásticos y perfiles metálicos, entre otros. Muchos de ellos son reciclables.

Un equipo para calentamiento de agua a partir de energía solar que consta básicamente de tres elementos bien diferenciados:

Colectores solares: Son los encargados de captar energía solar y transferirla al agua.

Termotanque Solar: Se encarga de almacenar agua caliente. Permite disponer de agua caliente en momentos de nulo o bajo recurso solar, como la noche o días nublados y lluviosos.

Estructura soporte: Es responsable de dar solidez al conjunto colectores-termotanque y posicionamiento relativo adecuado entre ambas partes.

El funcionamiento de la instalación es como sigue. Durante las horas de insolación, el colector capta energía solar, transmitiéndola al agua en su interior y calentándola. Puesto que el agua caliente es menos densa que el agua fría, esta asciende por las cañerías hasta la parte superior del tanque, a través de la conexión para retorno de agua caliente desde el colector. Al mismo tiempo, el agua fría del tanque desciende por acción de su propio peso hacia el colector, donde se calentará por acción del Sol.



Nota: Estación didáctica de un Colector Solar Social confeccionada e instalada por Colectando Sol en el Centro de Información y Formación Ambiental (CIFA), en la Ciudad de Buenos Aires.

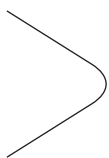
La diferencia de temperaturas entre el agua caliente del colector, y el agua fría del tanque, es la fuerza impulsora encargada de poner el líquido en movimiento. Gracias a esta fuerza, el agua caliente producida se acumula progresivamente en la parte superior del tanque, a medida que toda el agua del recipiente se va calentando. Este mecanismo de impulsión, es conocido como “circulación termosifónica”, y permite prescindir, en muchos casos, de una bomba eléctrica para el funcionamiento de la instalación.

Puesto que esta fuerza impulsora es débil la instalación debe minimizar los obstáculos al flujo de agua, esto implica usar cañerías de diámetro razonable, trayectos con la menor distancia posible, codos de radio largo, y evitar la presencia de accesorios innecesarios, como válvulas, reducciones, etc.

III. Comentarios finales

La iniciativa apunta al desarrollo, difusión y aplicación de diversas tecnologías aplicables en contextos sociales vulnerables. Junto al colector solar, es posible implementar calentadores solares de aire, secadores de alimentos, cocinas solares, hornos solares, lumiductos, y más, generando transferencia tecnológica, empoderamiento social, beneficios ambientales, y reducción de la pobreza energética.

A través de sus actividades Colectando Sol puede vincularse de forma directa con distintos actores de la sociedad civil, así como también organismos gubernamentales y empresas.



Otras publicaciones de FARN

- ▶ Informe Ambiental Anual 2013.
- ▶ Suplemento de Derecho Ambiental - La Ley. Año XX N°2. Diciembre 2013. Tema: el Seguro Ambiental.
- ▶ Suplemento de Derecho Ambiental - La Ley. Año XX N°1. Abril 2013. Tema: el modelo agropecuario argentino.
- ▶ Suplemento de Derecho Ambiental - La Ley. Año XIX N°2. Noviembre 2012. Tema: Residuos.
- ▶ Suplemento de Derecho Ambiental - La Ley. Año XIX N°1. Mayo 2012. Tema: Río + 20.
- ▶ Informe Ambiental FARN 2012.
- ▶ Ciudadanía Ambiental y Herramientas Estratégicas (FARN, 2012).
- ▶ El OAT como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Volumen 2. (FARN, FCD, 2011).
- ▶ Suplemento de Derecho Ambiental - La Ley. Año XVIII N°2. Diciembre 2011. Tema: Glaciares.
- ▶ Suplemento de Derecho Ambiental - La Ley. Año XVIII N°1. Julio 2011. Tema: Energía.
- ▶ Informe Ambiental FARN 2011.
- ▶ Una aproximación al OAT como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Volumen 1. (FARN, FCD, 2010).
- ▶ Manual de Ciudadanía Ambiental: Herramientas para ejercer los derechos de Acceso a la Información Pública, Participación Ciudadana y Acceso a la Justicia (FARN, 2010).
- ▶ Ciudadanía Ambiental y Consumo Responsable de Energía (FARN, 2010).

- ▶ Residuos Sólidos Urbanos: Una guía práctica para la separación en Origen en el Partido de La Plata (FARN, 2010).
- ▶ Proyecto Ambiente y Pueblos Originarios: Ordenamiento Ambiental y Evaluación de Impacto Ambiental en la Provincia de Salta. Implementación de la Ley de Bosques Nativos. Herramientas Legales. Material de Capacitación y Consulta. (FARN, 2010).
- ▶ Ciudadanía Ambiental y Minería. Herramientas para la transformación democrática de conflictos ambientales. (FARN y FCD, 2010).
- ▶ Informe Ambiental Anual 2010. Premio de Monografía Adriana Schiffrin, Octava Convocatoria. (FARN, 2010).
- ▶ Informe Ambiental Anual 2009. Premio de Monografía Adriana Schiffrin, Séptima Convocatoria. (FARN, 2009).
- ▶ ABC para la revalorización de los residuos sólidos urbanos. (FARN / El Ceibo, 2009).
- ▶ 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).
- ▶ 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).
- ▶ 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).
- ▶ 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).
- ▶ 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.
- ▶ Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable - Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2003 (FARN, 2003).



Tucumán 255 - Piso 6 - Of. A
(C1049AAE) Buenos Aires
Argentina

Tel./Fax: [54-11] 4312-0788 /
2422 / 2183 4313-8631

www.farn.org.ar

info@farn.org.ar

Twitter: @farnargentina

Facebook: Farn Argentina

ISBN 978-987-29259-1-8

Life

