INFORME AMBIENTAL ANUAL 2015

Editores Ana Di Pangracio
Andrés Nápoli
Federico Sangalli

30 años
FARN
FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

INFORME AMBIENTAL ANUAL 2015

PREMIO
ADRIANA SCHIFFRIN

13ra CONVOCATORIA

INFORME AMBIENTAL ANUAL 2015

PREMIO ADRIANA SCHIFFRIN
13ra CONVOCATORIA

30 ·años·

FARN
FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Editores:

Ana Di Pangracio
Andrés Nápoli
Federico Sangalli

Escriben:

Carlos Amanquez, Ana Álvarez, Ricardo Bertolino, Claudio Bertonatti, Fernando Luis Bertoni, Raúl Capilla, Noemi Colacilli, Manuel Conde, Ernesto Cussianovich, Leandro Despouy, Estefanía Daró, María Eugenia Di Paola, María Marta Di Paola, Dolores Duverges, Jorge Elder, José Esain, Sofía Heinonen, Teresita Iturralde, Federico Macciocchi, Eugenia Magnasco, Macarena Marán, Pía Marchegiani, Enrique Maurtua, Eduardo Mercovich, Andrés Nápoli, Norberto Ángel Nigro, Sebastián Lagorio, Nicolás Lodeiro Ocampo, Pedro del Piero, Miguel Ponce, Manuel Raimbault, Alejandra Ramirez Cuesta, Samanta Rausch, Daniel Ryan, Daniel Sabsay, Federico Sangalli, Federico Seineldin, Tomas Severino, Alejandro Uriz, Patricia Valdivia Elgueta, Guillermo Worman.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

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

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

Informe Ambiental Anual 2015: Premio Adriana Schiffrin, 13ra. convocatoria / Carlos Amanquez ... [et.al.]; edición literaria a cargo de Ana Di Pangracio; Andrés Nápoli; Federico Sangalli. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2015.
416 p.: il. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-29259-2-5

1. Medio Ambiente. I. Amanquez, Carlos II. Di Pangracio, Ana, ed. lit. III. Nápoli, Andrés, ed. lit. IV. Sangalli, Federico, ed. lit.
CDD 577

Ilustración de tapa: Juan Nicolás Elizalde para Guardabosques.

FARN agradece a Juan por donar el dibujo que acompaña la tapa de este Informe Ambiental 2015. En el dibujo se puede ver fauna nativa amenazada (aguará guazú y yaguareté). El ave es un cardenal común, habitual víctima del tráfico ilegal de fauna. También se rinde homenaje a la flor nacional (ceibo) y al emblemático alerce, tan afectado en los recientes incendios forestales del sur argentino.
Más información: www.automne.com.ar; juan@automne.com.ar

CC BY NC ND

Diseño y diagramación: Marta Biagioli
www.lailustradora.com

Coordinación gráfica: Pablo Casamajor
www.imagenimpresa.com.ar

© 2015, Fundación Ambiente y Recursos Naturales
ISBN 978-987-29259-2-5

Hecho el depósito que marca la Ley 11723
Impreso en la Argentina en papel FSC

FSC
www.fsc.org
MIXTO
Papel procedente de fuentes responsables
FSC® C107353

Se terminaron de imprimir 2000 ejemplares en abril de 2015 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

OSDE

natura
bien estar bien

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

ITBA 55 años
INSTITUTO TECNOLOGICO DE BUENOS AIRES
•UNIVERSIDAD PRIVADA•

Premio Schiffrin

FACULTAD DE DERECHO - UBA
DEPTO. DE PRÁCTICA PROFESIONAL

Declarado
de interés institucional

FAUBA

Declarado
de interés institucional

Maestría de Gestión
Ambiental Metropolitana
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
de la Universidad de Buenos Aires

Las instituciones auspiciantes no se responsabilizan por el contenido de esta publicación.

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 Schiffrin
Secretaria: Margarita Carlés
Tesorero: Diego Luzuriaga
Vocal: Claudio Bertonatti

Consejo Consultivo de FARN

Guillermo Acuña
Adriana Bianchi
Mario Gustavo Costa
María Eugenia Di Paola
Sergio Elguezabal
Beatriz Kohen
Albina Lara
Victoria M. Matamoro
Daniel Sabsay
Aldo Rodríguez Salas
Gonzalo Verdomar

Staff

Dirección
Director Ejecutivo: Andrés Nápoli
Directora Ejecutiva Adjunta: Ana Di Pangracio
Asistente: Eduardo Abascal

Administración
Coordinador: Santiago Loschi
Recepcionista: María Victoria Villanueva

Programa de Socios
Director: Alberto Amarilla

Comunicación y Prensa
Director: Federico Sangalli
Asistentes: Magdalena Abrecht y Felipe Gaziglia

Investigación
Director: Daniel Ryan
Investigadora en Economía y Ambiente:
María Marta Di Paola

Política Ambiental
Directora: Dolores Duverges

Biodiversidad
Coordinadora: Ana Di Pangracio

Participación
Directora: Pía Marchegiani
Clínica Jurídica - Ayudante: Samanta Rausch

Asesoramiento en Desarrollo Institucional
Enrique Cortes Funes

Índice

INTRODUCCIÓN

Un voto para el ambiente
Andrés Nápoli 15

CAPÍTULO I: **30 AÑOS DE FARN**

Los 30 años de FARN
Daniel Sabsay 27

30 hechos destacados de FARN
Federico Sangalli 37

Breve reseña de la jurisprudencia histórica en el Derecho Ambiental argentino
José Esain 69

CAPÍTULO II: **ESCENARIO INTERNACIONAL**

Principio 10, construyendo un convenio regional
Tomás Severino 95

La inestabilidad de las emisiones y los viejos paradigmas como lobistas de las negociaciones climáticas
Enrique Maurtua 107

Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿oportunidad o desencanto? Fortalezas y desafíos en su proceso de construcción global
María Eugenia Di Paola 115

CAPÍTULO III: **POLÍTICAS INTERNAS**

Hidrocarburos no convencionales en Argentina: una actividad sin regulación ambiental
Informe FARN, elaborado por Dolores Duverges,

Directora de Política Ambiental. 137

Agroquímicos en Argentina: ¿Dónde estamos? ¿A dónde vamos?
Eugenia Magnasco y María Marta Di Paola 147

Conflicto judicial ante la instalación de Monsanto
en Malvinas Argentinas (Córdoba)
Federico Macciocchi 165

Presupuesto climático en Argentina ¿Cuánto vale el cambio climático?
María Marta Di Paola 175

La grave asignatura pendiente de los Residuos Sólidos Urbanos
en el Área Metropolitana Buenos Aires
Pedro del Piero 193

CAPÍTULO IV: **BIODIVERSIDAD**

Un monitoreo satelital al servicio de la defensa de los territorios
REDAF 207

Parque Nacional El Impenetrable: una manera participativa
de constituir Parques Nacionales
Teresita Iturralde y Sofía Heinonen 219

La búsqueda de soluciones al atropellamiento de yaguaretés
en las rutas de Misiones
Nicolás Lodeiro Ocampo y Norberto Ángel Nigro 233

CAPÍTULO V: **PROBLEMÁTICAS E INICIATIVAS MUNICIPALES**

Gobiernos locales: el rol de la autoridad local en la construcción de una
agenda ambiental y climática
Carlos Amanquez 247

Recupero público costero a través de la protección
de intereses colectivos en Tierra del Fuego
Guillermo Worman y Manuel Raimbault 255

La estructura ecológica de las ciudades y su importancia
cultural y ambiental
Claudio Bertonatti 273

Del discurso a la acción: factores que afectan la implementación
de políticas climáticas de las ciudades
Daniel Ryan 283

CAPÍTULO VI: **POLÍTICA Y CIUDADANÍA AMBIENTAL**

Las actitudes políticamente correctas en favor del ambiente
Ernesto Cussianovich 301

El rol de la Auditoría General de la Nación en el control de la gestión ambiental
Leandro Despouy 313

Indicadores de gestión: pocos avances en la implementación de normas ambientales; escasos recursos y baja coordinación
Pía Marchegiani, Samanta Rausch y Macarena Marán 323

Programa de Participación Ciudadana en el saneamiento del Riachuelo
Alejandra Ramírez Cuesta 359

Desafíos de la formación Jurídica Ambiental: labor de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental FARN-UBA en 2014
Samanta Rausch y Estefanía Daró 373

CAPÍTULO VII: **PREMIO ADRIANA SCHIFFRIN**

Premio Adriana Schiffrin 391
Síntesis de los trabajos premiados 396

Primer Premio

Tratamiento de efluentes cloacales mediante inoculación de bacterias
E. Mercovich, S. Lagorio, F. Seineldin y Municipalidad de Totoras 396

1era Mención

Barrios Sustentables
J. Elder, R. Bertolino, R. Capilla y F. Bertoni 402

2da Mención

Mapa georreferenciado sobre ruidos y gases contaminantes en la ciudad de Mar del Plata
N. Colacilli, M. Conde, M. Ponce y A. Uriz. 408

UN VOTO PARA EL AMBIENTE

Andrés Nápoli
Director Ejecutivo de FARN

El Informe Ambiental que desde hace ya 7 años presenta la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), nos brinda la oportunidad de analizar los distintos tópicos que conforman el quehacer ambiental nacional e internacional, a través de los aportes de los diversos especialistas convocados en cada edición.

Por otra parte, aprovechamos este artículo para repasar los principales temas y acciones recientemente desarrollados con la idea de tener un panorama más ajustado en relación con la gestión ambiental en nuestro país y la región.

El 2014 fue un año atípico en materia ambiental en el ámbito nacional: por una parte se registraron importantes avances, fundamentalmente en lo que hace a la creación de nuevas áreas naturales protegidas, algunas de las cuales demandaron más de una década de espera; **por el otro, los principales déficits de la agenda ambiental continuaron profundizándose**.

En ese sentido, a continuación se realiza un repaso general de dichos sucesos, teniendo además en cuenta el proceso electoral que se abrirá hacia finales del corriente año, para señalar algunos de los temas y desafíos en la materia que tendrán que ser abordados en el próximo turno gubernamental.

Áreas Naturales: un paso adelante

En octubre de 2014 el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 26996, que creó el "**Parque Nacional El Impenetrable**", por la cual 130 mil hectáreas situadas en las tierras de la "Estancia La Fidelidad", de la provincia del Chaco pasaron a tener la máxima categoría de protección natural.

El nuevo Parque Nacional se sitúa dentro de la región del Gran Chaco Americano (después de la Amazonía, la segunda extensión de bosques de Sudamérica) y cuenta con una biodiversidad excepcional, destacándose por ser un refugio para una gran diversidad de fauna y flora, entre las que se encuentran especies en peligro de extinción, tales como yaguareté, tapir, tatú carreta, oso hormiguero y grandes extensiones de bosques de quebracho.

El proceso de creación del Parque Nacional tuvo un componente que se destacó sobre todos los demás, y fue el compromiso y la participación ciudadana.

En tal sentido, la posibilidad de que la "Estancia La Fidelidad" se transformase en un Parque Nacional promovió el involucramiento y movilizó una gran cantidad de organizaciones, ciudadanos, investigadores, que junto con el aporte de empresas, filántropos y naturalistas lograron superar las barreras y conflictos que implicó la creación del área, recordándonos el paso que hace años también hizo posible la sanción de las Leyes de Protección de Bosques Nativos y de Glaciares.

En esta misma línea, también se efectivizaron otras iniciativas destinadas a la conservación de la biodiversidad. La primera de ellas, la aprobación por parte del Congreso de la creación del "**Parque Nacional Patagonia**" ubicado en la región de la meseta del Lago Buenos Aires, en la provincia de Santa Cruz. **Los lagos y lagunas allí presentes son el hábitat del *Macá tobiano*, una especie de ave endémica en peligro de extinción**. En este sentido, el nuevo Parque Nacional será clave para ahondar en las tareas por la supervivencia de la mencionada especie, además de permitir preservar una importante reserva hídrica de la zona y un patrimonio cultural único evidenciado en los petroglifos presentes.

La segunda, especialmente significativa porque demandó años de espera, es la creación de la "**Reserva Nacional General Pizarro" en Salta**[1], **una de las provincias que más ha sufrido la deforestación.**

Esta reserva fue creada a nivel provincial en 1995, pero dicha condición fue anulada en el año 2004 por el Gobierno de Salta, para destinarla a la actividad agrícola y a la construcción de una ruta, en lo que se conoció como el "Caso de la Reserva Pizarro". De allí que la conservación de estas casi 8000 hectáreas en el Departamento de Anta sea un triunfo, tanto de las comunidades que habitan la reserva como de las numerosas organi-

[1] Más información: http://farn.org.ar/archives/17518

zaciones ambientales que durante años reclamaron la nulidad de la ley provincial de desafectación.

En igual sentido podemos mencionar la sanción de la ley que crea el "Sistema Nacional de Áreas Protegidas Marinas", que se destaca no sólo por apuntar a preservar nuestra biodiversidad marina sino también para que comencemos a acercarnos a las metas establecidas por el "Convenio sobre la Diversidad Biológica" –al cual suscribe la Argentina– cuyo objetivo es alcanzar para el año 2020 la protección de un 10% del mar.

Por último, otra buena iniciativa en materia de conservación fue la sanción de la ley que crea la "**Reserva Natural Puerto Mar del Plata**" en la provincia de Buenos Aires, bajo la figura de "Reserva de Objetivos Definidos Mixtos Botánico, Faunístico y Educativo". Si bien se trata de un espacio acotado, de no más de 50 hectáreas, su importancia resulta fundamental ya que abarca médanos, playas, lagunas, humedales y pastizales que albergan especies de flora y fauna en peligro de extinción, además de funcionar como área de amortiguación entre zonas industriales, turísticas y residenciales. **La sanción de esta norma fue el fruto de la lucha de un gran colectivo de personas y organizaciones ambientales y sociales de la Ciudad de Mar del Plata, que durante años reclamaron esta medida y generaron las condiciones para que ello fuese posible**.

La Corte señala el rumbo

Como ha sucedido a lo largo de la última década, **durante el año 2014 se produjeron decisiones judiciales que resultan de fundamental importancia para la protección del ambiente**, en sendos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

El primero de ellos es **el restablecimiento de la vigencia del Seguro Ambiental previsto en la Ley General del Ambiente**, que había sido suspendido mediante una medida cautelar dictada por la Cámara Nacional de Apelaciones. La presentación realizada por una organización no gubernamental (con sede en la provincia de San Luis) que carecía de antecedentes en la materia, tuvo por principal objetivo impedir la vigencia de los seguros de recomposición ambiental. Por ello, por decisión de la Corte se podrán volver a contratar los seguros de responsabilidad por daño ambiental de incidencia colectiva (Decreto Nº 1638/12 y Resolución Nº 37.160/12 de la Superintendencia de Seguros de la Nación), y que

resultan de fundamental importancia para garantizar la puesta en marcha de las costosas acciones de recomposición en los casos de daño ambiental colectivo.

Otra de las decisiones de importancia dictada por el Máximo Tribunal es la que reconoce el acceso al agua potable como un derecho humano, ordenando a los jueces que garanticen dicho acceso. Lo hizo ante una demanda de habitantes del Partido bonaerense de 9 de Julio, donde se habían detectado niveles de arsénico que ponían en riesgo la salud de la población, en una zona donde esta problemática presenta una particular gravedad.

En tal sentido, la Corte ordenó a la empresa Aguas Bonaerenses S.A (ABSA) y al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, la provisión de agua potable a los particulares, entidades educativas y asistenciales para satisfacer necesidades básicas de consumo e higiene personal. De igual forma, la CSJN estimó que la contaminación por arsénico en el agua suministrada en toda la localidad no es un problema de cada uno de los habitantes sino que tiene un carácter comunitario que, para su mejor solución, debe ser tratado en un proceso colectivo.

En su decisión el Máximo Tribunal hace propia la declaración del derecho al agua como un derecho humano y esencial, tal como lo definió Naciones Unidas, afirmando que en el año 2000, los países se comprometieron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas a reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecían de acceso al agua potable o que no podían costearla.

Cabe finalmente recordar que "el derecho de acceso al agua", figuraba en el proyecto original de reforma del Código Civil y Comercial que la Corte entregó al Poder Ejecutivo, en el artículo 241, pero fue excluido del texto finalmente sancionado por el Congreso de la Nación.

No todo lo que brilla es oro

Más allá de los hechos señalados, y que merecen ser destacados, **el 2014 nos ha vuelto a dejar un saldo deudor en materia ambiental**. Desde FARN hemos señalado en diversas oportunidades la importancia de abordar ciertos temas que resultan de gran trascendencia en la materia y que continúan sin ser parte de la agenda pública.

En tal sentido, **se destaca la falta de implementación de la Ley N° 26639 de "Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial"**, promulgada en octubre de 2010 y que contempla, entre otras medidas, la creación de un "Inventario Nacional de Glaciares", cuya finalidad principal es identificar las zonas prioritarias que demandan acción de protección inmediata.

Pese a que ya pasaron más de cuatro años desde la sanción de la norma, todavía no se ha dado cumplimiento a este inventario, especialmente en aquellas provincias donde la actividad minera impacta de manera directa en los glaciares y el ambiente periglacial. El inventario de glaciares debía haberse iniciado por las zonas prioritarias, que poseen actividad minera, pero eso no sucedió porque las mismas no fueron determinadas por la autoridad competente.

En relación con este tema, **en diciembre de 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dejó sin efecto una medida cautelar otorgada por la Justicia Federal de Jujuy, por la cual había suspendido la vigencia de la Ley de Protección de los Glaciares**, en respuesta a un pedido efectuado por la Cámara Minera de dicha provincia.

El Máximo Tribunal manifestó en los fundamentos de su fallo que la Cámara Minera no había logrado demostrar el daño que le causaba la vigencia de la ley, en la medida en que ella misma reconocía que no podía individualizar la porción de territorio definida como glaciar y ambiente periglacial. En tal sentido, la Corte Suprema advirtió en su fallo que esa imprecisión es causada por la omisión del Poder Ejecutivo Nacional en realizar el inventario de glaciares, a pesar de que, como se mencionó anteriormente, el Congreso dictó la ley que lo ordena hace más de cuatro años.

La falta de cumplimiento en la elaboración del inventario de glaciares 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 las máximas autoridades mineras de la Nación y las provincias.

Un caso similar sucede con la **Ley de Protección de los Bosques Nativos N° 26331**, aprobada en 2007 por el Congreso Nacional y reglamentada en febrero de 2009. La norma establece que las provincias deben llevar adelante el Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos (OTBN), estableciendo categorías para la utilización de sus tierras boscosas. **Esta ley** –un logro de la sociedad civil ya que se sancionó gracias al trabajo de

más de 70 organizaciones y más de un millón y medio de firmas ciudadanas– **cuenta con un importante déficit en materia de aplicación y cumplimiento**.

En tal sentido, el "Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos" que es el corazón de la Ley, y que debe destinarse a compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, continúa fuertemente desfinanciado. Durante el 2014 se destinaron tan solo $ 248 millones de pesos, lo cual alcanza para cubrir el 5% de lo que le corresponde de acuerdo a lo establecido por la ley, situación que se viene repitiendo desde la sanción de la norma.

Si bien en términos generales la deforestación disminuyó un 20% a partir de la sanción de esta importante ley y la implementación de los OTBN, los desmontes en zonas protegidas persisten, ya sea por deforestación ilegal o permisos a escala predial, motivo por el cual serán esenciales los procesos de actualización de los OTBN y que deberán iniciarse en muchas provincias durante el año 2015.

En materia energética también tuvimos novedades de trascendencia, aunque no podrían rotularse como positivas. **En octubre de 2014 el Congreso de la Nación modificó la Ley N° 17319 de Hidrocarburos** (parcialmente vigente desde 1968), con el objetivo central de impulsar la explotación de los yacimientos de hidrocarburos no convencionales, habilitando para ello la técnica de fractura hidráulica o *fracking.*

Sin embargo, **el Congreso de la Nación en concurso con lo solicitado por las provincias productoras de Hidrocarburos, priorizó fundamentalmente la regulación de aspectos vinculados a la distribución de la renta y las regalías, dejando de lado el tratamiento de otros aspectos de suma importancia**. En tal sentido, **la norma aprobada no cuenta con mecanismos y/o disposiciones técnicas, ambientales y sociales** que aseguren que la producción de este tipo de hidrocarburos pueda desarrollarse sin generar significativos daños al medio ambiente. De igual forma, **la ley tampoco cuenta con instrumentos que garanticen el acceso a la información por parte del público y la participación de las personas interesadas, comunidades y pueblos originarios** en los procesos en que se decida la exploración y explotación de recursos naturales del dominio público, que impactarán en el territorio, el ambiente y la vida misma de la gente.

Debemos recordar que Vaca Muerta no es sólo un proyecto sino un yacimiento que se encuentra en producción, del que actualmente se extraen 30.000 barriles de petróleo por día, todo ello sin contar con las normas y los controles legales anteriormente enunciados.

Por ello, desde FARN hemos reclamado por la no continuidad ni el inicio de nuevos proyectos hasta tanto se cuente con las garantías regulatorias mínimas ambientales[2] que hacen, en definitiva, a la implementación y aplicación de los principios de prevención y precautorio establecidos en nuestro ordenamiento general ambiental. En tal sentido, resulta urgente sancionar una norma que contemple los aspectos mencionados a fin de dar un marco legal adecuado a la actividad que se pretende realizar.

Por otra parte, existen muchas voces que señalan que la promoción de los hidrocarburos no convencionales va a contramano de la necesidad mundial de disminuir las emisiones de gases de efectos invernadero que afectan el cambio climático. **La cuestión climática requiere avanzar hacia una matriz energética más limpia, basada en energías renovables, inagotables y limpias que abundan en todo el territorio argentino pero que, hasta ahora, no han recibido el debido respaldo para poder desarrollarse, contrariamente a lo que ha sucedido con los combustibles fósiles**.

La política de hechos consumados que se ha iniciado en materia de hidrocarburos no convencionales nos recuerda a lo sucedido en la década del 90, donde la crisis del sector minero promovió la sanción de normas que impulsaron el desarrollo de proyectos mega-mineros, cuyos impactos sociales y ambientales se produjeron 20 años después.

En último lugar, pero no menos importante por su enorme trascendencia, **el año 2014 cerró con un balance muy poco productivo en relación al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo**.

Entre las acciones positivas se destacan la liberación del camino de sirga en ambos márgenes del río y el sistema de recolección de residuos, implementado principalmente en el lado correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires. También puede sumarse un discreto avance en las acciones de relocalización de la población que habita en los márgenes y la puesta en marcha del Plan de Manejo de la Reserva Natural Laguna de Rocha.

---

[2] Para más información ver:

FARN (2014). *"Los impactos ambientales de la explotación de hidrocarburos no convencionales"*. Disponible en: http://farn.org.ar/archives/17417

Sin embargo, **no se han implementado acciones consistentes para controlar las fuentes de contaminación cloacal y de los basurales a cielo abierto existentes en la cuenca**. De igual modo, **tampoco se han evidenciado avances sustanciales en lo que hace al control de industrias**, donde una gran parte de los Programas de Reconversión Industrial (PRI) presentados a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) se encuentran vencidos o sin implementación alguna. Asimismo, continúa pendiente de tratamiento un nuevo sistema del control de los vertidos de líquidos industriales, para lo cual deberá reemplazarse de forma urgente la legislación vigente, la cual resulta sumamente permisiva.

Tampoco se ejecutaron las obras que constituyen el sostén principal en cuanto al saneamiento cloacal en el Riachuelo. Nos referimos específicamente a la construcción del colector margen izquierdo (túnel de 16 km de extensión bajo tierra cuya función será recoger y transportar los efluentes cloacales, evitando que se descarguen en el Riachuelo) y el colector desvío baja costanera. Tales obras, cuya ejecución corresponde a AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.), cuentan con financiamiento del Banco Mundial por 840 millones de dólares y fueron adjudicadas hace dos años, pero todavía no se implementaron.

Queda claro que hasta tanto estas acciones no se desarrollen, todas las demás tareas de limpieza y saneamiento que actualmente se desarrollan en el Riachuelo no lograrán un impacto sostenido en el tiempo, por lo cual resulta de vital importancia sostener el tema y sus reclamos en la agenda pública para lograr avanzar con obras que serán un gran cambio para los vecinos de la cuenca.

¿2015 con lugar para el ambiente?

Como puede observarse tras leer algunos de los artículos de esta edición del Informe Ambiental FARN, **la cuestión ambiental en Argentina continúa sin lograr un rol destacado dentro de la agenda pública** donde los conflictos y problemáticas continúan sin resolverse pese al paso del tiempo.

Durante el 2015 se llevarán a cabo las elecciones nacionales y provinciales en la mayoría de los distritos del país, en las que se producirán cambios importantes en lo que hace a la conducción de los principales estamentos estatales.

Si bien existen, como lo hemos anticipado, un conjunto de temas que demandarán una decidida atención por parte de la próxima administración gubernamental, estimamos que **ha llegado el tiempo de jerarquizar sustancialmente el espacio institucional en que se situará a la autoridad ambiental del país**. Esta definición no implica solamente una determinación de carácter formal o la conformación de una nueva estructura burocrática estatal sino que encierra una definición de carácter estructural, que podrá además marcar el rumbo ambiental de la próxima década.

A diferencia de lo que ha sucedido en otros países, tanto de Europa como de América Latina, en la Argentina la temática ambiental tampoco ha logrado establecerse con consistencia y estabilidad. Así lo refleja la situación de la máxima autoridad ambiental del país, que no ha logrado siquiera encontrar un ámbito institucional en el cual establecerse de manera consistente, situación similar por la que atravesaron los funcionarios a cargo del área, que en la última década no superaron, en promedio, más de 2 años de permanencia en el cargo.

La jerarquización del área ambiental a nivel gubernamental resulta indispensable para cumplir con el conjunto de obligaciones que la temática demanda, entre las que se encuentran:

- La ejecución de acciones y políticas que emanan de los compromisos internacionales asumidos por el país en materia ambiental;
- Autoridad de aplicación de las normas de presupuestos mínimos sancionados por el Congreso de la Nación y que son de aplicación en todo el territorio, que incluye a la Nación y las provincias;
- Coordinación interjurisdiccional con las autoridades de las provincias, titulares del dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios;
- Coordinación y acción interinstitucional para contar con un espacio que permita equilibrar las decisiones con las demás áreas del quehacer económico y social del Estado.

En la actualidad, el protagonismo ambiental es sostenido por dos vectores principales: por un lado, la ciudadanía en sus diversas expresiones (vecinos, organizaciones sociales, pueblos originarios y campesinos); **y por el otro, el accionar de la Justicia** que continúa señalando y decidiendo en muchos de los temas que demandan soluciones. **Si bien este permanente accionar ha logrado (con diverso grado de éxito),**

hacer visibles las problemáticas que los afectan, en una suerte de política del bombero, la búsqueda de solución de las mismas demandará de una decidida acción por parte del Estado.

Somos conscientes que existen un conjunto de intereses que han impedido que el Estado adopte una posición mucho más proactiva en materia de protección ambiental, que van desde los políticos, económicos y corporativos, hasta un tramado cultural con raíces profundas e históricas, como afirma Gudynas[3].

Los actos electorales son momentos institucionales de trascendencia dentro de un sistema democrático, por cuanto no sólo dan legitimidad de origen a nuestros representantes sino que además consolidan la democracia. Pero hay un hecho más importante aún, es el único momento en que la expresión de cada persona que acude al cuarto oscuro tiene el mismo valor (una persona un voto).

Por ello, estas elecciones nos brindan una excelente oportunidad para redefinir el rumbo institucional y potenciar la presencia del Estado en los temas que hacen a la protección del ambiente. Ello dependerá de lo que hagamos cada uno de nosotros antes, durante y después del acto electoral. **Quizás haya llegado el momento de votar por el ambiente**.

[3] Gudynas, E. (2002). *"Ambiente, sustentabilidad y desarrollo: una revisión de los encuentros y desencuentros"*. En Contornos Educativos de la Sustentabilidad. Disponible en: http://www.ecologiasocial.com/biblioteca/GudynasAmbienteDesarrolloEncuentrosMx11.pdf

CAPÍTULO I

30 AÑOS DE FARN

Fotolia

LOS 30 AÑOS DE FARN

Daniel Sabsay
Director Ejecutivo de FARN (1997-2007) y
Presidente del Consejo de Administración de FARN (2008-2012)

Los comienzos

Los treinta años de la **Fundación Ambiente y Recursos Naturales** me impresionan, me conmueven y me transportan en el tiempo cuando en los inicios de la democracia nacía esta organización no gubernamental dedicada a la problemática ambiental, fundamentalmente desde la óptica jurídica. Recuerdo las primeras reuniones en aras de su creación en 1982, poco después de la guerra de Malvinas. Ese punto de partida me lleva a recordar a Pedro Tarak, amigo desde la adolescencia, quien con el tiempo se revelaría como un gran incitador e innovador en la búsqueda de nuevos caminos para la protección de lo "público".

Por entonces analizábamos las posibilidades que planteaba el nuevo escenario nacional, y el modo de contribuir en el crecimiento institucional de nuestro país. El reciente reconocimiento del derecho a un ambiente sano y sus consecuencias, llevaba a la consagración de una nueva generación de derechos, los denominados de incidencia colectiva. Me sorprendían los efectos de este fenómeno sobre el derecho constitucional, ya que para su defensa debía modificarse la democracia representativa para transitar los caminos de la participación ciudadana. Surgía el desarrollo sustentable como un nuevo modelo que ponía límites al crecimiento económico a través de nociones como la de "equidad intergeneracional", nuevos principios y herramientas institucionales que necesariamente desembocaban en un ensanchamiento de la materia constitucional. Tanto la parte dogmática como la orgánica se han ido enriqueciendo, por ejemplo, a través de nuevas garantías para acceder a la justicia o en relación con la segunda, por medio de nuevos procesos de toma de decisiones públicas en las que se entrecruzan los decisores estatales con la intervención de los habitantes de la comunidad.

La impronta de un maestro

Don Guillermo era un verdadero patriarca mendocino, gran doctrinario, destacado docente y hombre público. La evolución de su pensamiento a partir de los años 60 pone de manifiesto su inteligencia. Movimiento que lo lleva desde el tradicional derecho de los recursos naturales al derecho ambiental –el que en aquellas épocas era prácticamente desconocido en nuestro país–, lo que marca un giro copernicano en el tratamiento de la cuestión desde una óptica totalmente diferente y abarcativa de numerosos nuevos conceptos. Cano, quien había analizado por separado el régimen de los recursos, en particular el del agua, ahora debía modificar totalmente de impronta para pasar a una visión colectiva, transversal y absolutamente ligada al acontecer de las diferentes actividades humanas. Todo lo cual marca de modo elocuente su extraordinaria capacidad de anticipación a los tiempos que se avecinaban. Cabe recordar que fue uno de los pocos latinoamericanos que participaron de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que tuvo lugar en Estocolmo en 1972, con la que se inician los grandes encuentros internacionales dedicados a la materia, reunión que fue la "cuna" de la consagración *urbi et orbi* de esta nueva disciplina. A partir de allí, Cano se transformaría en un referente internacional en el campo ambiental.

Ambiente y Recursos Naturales

Es así como en un primer momento se decide la edición de la primera publicación dedicada al Derecho Ambiental de la Argentina y casi con seguridad de Latinoamérica. Se llamaba Ambiente y Recursos Naturales y su aparición era trimestral, la dirigía Guillermo Cano. Marcó un hito en la instalación de la temática en América Latina. Hasta el presente recibo elogios de especialistas de las más variadas latitudes que la recuerdan con reconocimiento y nostalgia. Luego de unos años, resultó imposible mantenerla por razones de costo y dificultades de distribución, pero la finalidad ya se había cumplido y fue la semilla en materia de publicaciones que hasta el presente, constituye una clara línea programática de la institución que se sostiene en el tiempo y perdura con nuevos bríos.

Desde los comienzos de FARN se decide que todo programa que desarrolla la institución debe concluir con al menos una publicación. Inclusive los numerosísimos encuentros, foros, simposios, coloquios, entre otros

encuentros que FARN ha organizado se han visto reflejados en publicaciones que hoy forman una verdadera biblioteca especializada integrada por decenas de títulos. A ello, se agrega que el Suplemento de Derecho Ambiental de la revista jurídica "La Ley" aparece de manera ininterrumpida desde hace más de una década. A través de esta publicación, se ha logrado una significativa labor de difusión del Derecho Ambiental, como así también, mantener actualizada a una comunidad de personas dedicadas al derecho, tanto desde la función pública, los estrados judiciales, en particular, como el ejercicio profesional, ansiosa de conocer los últimos desarrollos en los campos doctrinario, jurisprudencial y legislativo en la materia. Como así también, el catálogo de eventos que tienen lugar a nivel nacional e internacional.

A lo largo de los años se han ido sumando manuales y libros, entre los que queremos destacar el compendio anual de las monografías premiadas en el concurso Adriana Schiffrin. Premio que recuerda la trayectoria de quien fue una verdadera precursora en la Argentina de la mediación y en lo que respecta a FARN, a su aplicación en el campo del ambiente. Cabe destacar, que se trata del único galardón existente en la materia en nuestro país que premia con una publicación y una suma de dinero a jóvenes especialistas en cualquier disciplina que apunte a una visión de sustentabilidad. Luego, un jurado de figuras sobresalientes que varía de año en año, es el encargado de decidir quiénes serán los premiados.

El nacimiento de FARN

Poco después del surgimiento de la revista se impuso la creación de una organización no gubernamental (ONG), término enigmático por aquellos tiempos y que importaba el advenimiento de una era que ya se había iniciado en los países del norte, marcada por el surgimiento de una sociedad civil que a través de estos flamantes canales, irrumpía como nuevo actor en la escena político-institucional. De ese modo, se incorporaba otra institución al todavía poco numeroso abanico de organizaciones argentinas, las que en su mayoría habían surgido para asistir a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos y estaban consagradas a su defensa. Ahora, aparecía la primera organización dedicada al derecho ambiental.

Durante un breve período de poco más de dos años, actúa como mera asociación civil para convertirse en 1985, con la obtención de su persone-

ría jurídica, en la **Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)**. Es así, como se comenzó a recorrer una trayectoria consagrada a diferentes líneas de acción. Sin lugar a dudas, la construcción del Derecho Ambiental en la Argentina fue uno de nuestros máximos desvelos. Para ello, en la dirección ejecutiva se contaba con el prestigio y la trayectoria del Dr. Cano, Tarak acompañaba a su maestro desde la dirección ejecutiva adjunta, en la conducción de FARN y aportaba el bagaje de nuevas ideas que había aprendido en Pace University. Se trataba de modificar la democracia representativa de modo de tornarla participativa y desde allí, se trabajaría de manera sostenida en la elaboración de nuevos modelos de gobernabilidad. Así, desde nuestra organización se discuten por primera vez en Argentina, los marcos jurídicos de nuevos institutos, como son las audiencias públicas, el derecho de libre acceso a la información, la legitimación ampliada para el acceso a la justicia en defensa de intereses difusos, el proceso de evaluación del impacto ambiental, entre muchos otros.

Recuerdo no sin cierta nostalgia que a poco de comenzada la transición democrática concurrimos con Peter a la localidad de Martín Coronado en la provincia de Buenos Aires, a solicitud de una cooperativa que brinda en dicha comuna servicios de saneamiento y cloacas. Se trataba de moderar y de algún modo contener a través de un reglamento la celebración de una audiencia en la que las autoridades de la cooperativa planteaban a sus asociados, usuarios y comunidad en general, nuevas modalidades para la prestación de los servicios. Lo hicimos con entusiasmo y por supuesto con cierto temor, ya que nuestra experiencia era más teórica que práctica y en esa oportunidad de lo que se trataba era de bajar del mundo académico las bases teóricas para en el "campo" acompañar con un instituto desconocido, un proceso diferente de toma de decisión. El resultado fue óptimo y en lo humano una experiencia inolvidable que luego se repite a lo largo del tiempo cada vez que se nos requiere en algún lugar del país para contribuir en el mejoramiento de las instituciones a fin de conseguir la sustentabilidad del desarrollo.

Rápidamente me viene a la memoria el programa que desarrollamos a principios de los 90 en Puerto Madryn para lograr la incorporación de la audiencia pública a la carta orgánica municipal que en ese momento se encontraba en tratamiento por parte de una convención local. Empleamos muchas de las técnicas que luego se irían ampliando y perfeccionando con el tiempo, impartiendo capacitación, tanto a dirigentes comunitarios como a los convencionales; organizando una audiencia pública demostrativa, cuyo tema se decidió luego de una consulta que hicimos a

la comunidad local. Por último, con motivo de las sesiones organizamos conferencias con figuras destacadas, como así también, foros de discusión que fueron "facilitados" de conformidad con técnicas novedosas encaminadas a la construcción de consensos.

De a poco, la FARN se convirtió en un referente para la Patagonia en estas cuestiones. Así, la Fundación Patagonia Natural nos comprometió durante muchos años para acompañar el renombrado programa de desarrollo costero de la región con una componente institucional que se nos confiaba. María del Carmen García es hasta hoy una batalladora de las tierras australes que imparte enseñanzas en talleres en los que se difunden y practican las herramientas para la participación pública. Imposible olvidar las permanentes visitas a Ushuaia, ciudad en la cual, junto a Participación Ciudadana, hemos tenido la oportunidad de intervenir en un proceso fascinante de apertura democrática local y provincial. El infatigable Guillermo Worman es un amigo entrañable al que admiramos por su tesón en el liderazgo de este proceso austral que hoy, se extiende a otros municipios como por ejemplo San Carlos de Bariloche.

Quiero dedicar unas líneas a recordar el primer programa titulado "Diálogos con Líderes Mundiales del Ambiente" con el apoyo de diversas embajadas, que nos permitió traer al país a muchas de las figuras más destacadas del mundo. Como Maurice Strong, Alexander Kiss, Bill Futrell, Jeffrey Miller, Michel Prieur, Conrad Von Molke, Wolfang Burenne, para citar sólo a algunos. Permanecían un breve lapso en el país dictando cursos y conferencias, tanto en Capital Federal como en las provincias. Así, se establecían diálogos con decisores de los diferentes sectores de conformidad con un sistema de intercambio que nosotros desarrollábamos. Los resultados fueron magníficos tanto por la contribución a la toma de conciencia de parte de nuestra comunidad sobre los problemas abordados, como así también, por los sólidos vínculos que logramos establecer con diferentes organizaciones. De allí, surgió la incorporación de FARN a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la UICN, con la que hasta el presente desarrollamos programas e interactuamos en diferentes actividades.

Modalidades de trabajo

Para cumplir con tan ambiciosos objetivos era necesario trabajar con diferentes actores en aras del logro de un modelo de desarrollo sustentable dirigido a asegurar la equidad intergeneracional, ya que era primordial que todos tomáramos conciencia de nuestro papel como titulares de un derecho-deber, como es el que nos reconoce la satisfacción de un ambiente sano. Así, nos asociamos con otras organizaciones, con los gobiernos en sus diferentes niveles y con el sector empresarial, universitario y científico, a lo largo y a lo ancho del país y de la región. Comprendimos que el trabajo en red potencia la labor desde los ángulos de la interdisciplinariedad, la combinación de estrategias, la sumatoria de esfuerzos, el aprendizaje mutuo, la diversidad de actores y modalidades de trabajo. En función de los programas logramos inclusive actuar a nivel internacional, en particular con otras organizaciones de la región, por ejemplo dentro del MERCOSUR, a fin de conseguir que una organización que tiene por finalidad la conformación de un mercado común entre los países que la integran, también posea su correlato ambiental que asegurase la sustentabilidad de las operaciones comerciales y otros intercambios que este tipo de proyectos supranacionales necesariamente genera, con los riesgos para el ambiente que esto provoca. Ya con anterioridad nos habíamos interesado en la relación que necesariamente existe y debe profundizarse entre los regímenes jurídicos que regulan al ambiente y al comercio. A ello se agrega, la consideración de la variable ambiental en la definición de la noción de responsabilidad social empresaria.

La crisis que asoló a la Argentina desde 2001, nos impulsó a contribuir en su superación. Al respecto, cabe recordar la fructífera iniciativa que compartimos con Poder Ciudadano, el CELS, la ADC, el INECIP, la Unión de Usuarios y Consumidores, organizaciones que junto a FARN, iniciaron en el 2000 una etapa de "lobby cívico" que en un primer momento apuntó a la modificación de la Corte Suprema, por aquel entonces tan desprestigiada. Se trataba de mejorar el proceso de designación de los miembros del Alto Tribunal, a través de un proceso caracterizado por la participación y la transparencia, a través del cual se apuntaba a regular y limitar la discrecionalidad del Ejecutivo y del Senado en el ejercicio de sus respectivas facultades. Asimismo, proponíamos una batería de herramientas para mejorar la actuación de la Corte, como la publicidad, el instituto denominado *amicus curiae*, las audiencias públicas, entre otras. El primero de los documentos se llamó "Una Corte para la Democracia" y así en adelante, nos denominarían las organizaciones de "Una Corte…" o

más simplemente "las seis". Para FARN importó una gran visibilidad en un campo tan importante como es el de la construcción de ciudadanía y resultaba coherente con el que considerábamos como el primer estadio de la sustentabilidad, el capítulo relacionado con la calidad institucional. Esta iniciativa tuvo una gran difusión durante la crisis de 2001/2 y fue tomada por otros espacios como el "Diálogo Político". Luego, en 2003 el nuevo gobierno la toma como base para la elaboración del hoy célebre Decreto Nº 222/2003 de autolimitación de las facultades del Presidente de la Nación en la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

Los años a cargo de la dirección ejecutiva (1997/2007)

En octubre de 1997 Peter deja la dirección ejecutiva, la que asumo a lo largo de una década. Inolvidable capítulo de mi existencia ya que la gestión me permitió llevar a cabo una nueva etapa en la evolución de la organización rodeado de personas increíbles por sus calidades humanas y profesionales. Tuve la suerte de realizar un trabajo conjunto con Daniel Ryan, quien fue hasta el 2005 el Director Adjunto, con la presencia de otra histórica, Alba Scally en la asistencia de dirección. Desde un comienzo, nos propusimos ciertas líneas conductoras que fueron el trabajo en equipo, la definitiva institucionalización y profesionalización de la organización, la ampliación de las fuentes de financiamiento, el mejoramiento de la comunicación y la prensa, la adopción de nuevas temáticas de trabajo, para sólo hablar de las más importantes.

Contamos con el concurso de jóvenes profesionales que como María Eugenia Di Paola, (luego Directora Ejecutiva y ahora miembro del Consejo Consultivo de FARN) y Andrés Nápoli (entonces Director del Área de Participación de FARN y hoy su Director Ejecutivo), continúan hasta el presente contribuyendo en el prestigio y el engrandecimiento de la Fundación. Entendimos que a la elaboración de proyectos formativos y de políticas, a la organización de todo tipo de encuentros, a las tareas de capacitación debía sumarse el litigio. Ello nos permitiría encontrar un nuevo instrumento para gravitar sobre los decisores –parte central de nuestra misión– tanto sobre los magistrados, como así también, sobre los poderes políticos, por la enorme gravitación que producen sentencias ejemplares sobre leyes y políticas cuyo sesgo irán marcando. Para ello, contamos con la experiencia de la socióloga Beatriz Cohen quien ya había dirigido con éxito el pro-

grama de justicia de Poder Ciudadano. Es así, como desde hace más de diez años nuestra organización ha patrocinado un número importante de acciones, frente a casos seleccionados de entre los numerosos conflictos sometidos a nuestra consideración por los vecinos. Andrés ha sido un batallador inquebrantable en estas lides.

Luego nos abocamos a trabajar en la efectiva implementación de las normas ambientales a través de un programa específico que desarrolla su actuación en la capacitación, en la determinación de indicadores de cumplimiento, en la labor con jueces y fiscales, entre otras acciones. Así, tratamos de contribuir en la construcción de una cultura de respeto a la ley que permita que rija el principio de legalidad, tan relegado en nuestras latitudes, lo que como lógica consecuencia debe redundar en la observancia de la legislación ambiental y la elaboración de las políticas concomitantes. María Eugenia ha sido la gran propulsora de esta iniciativa que nos ha llevado a establecer magníficas redes de trabajo, entre las que quiero destacar la posibilidad de trabajar "codo a codo" con magistrados y fiscales en la búsqueda de soluciones comunes.

No quiero olvidar nuestra irrupción en el campo de la conservación acompañando el trabajo de otras organizaciones con las que nos asociamos. Así lo hacemos con Fundación Vida Silvestre Argentina, Aves Argentinas, Fundación Humedales, para sólo citar a algunas. Pusimos también la mirada en los aspectos vinculados con la comunicación y la prensa. Luego de algunos tumbos dimos con la persona adecuada: Federico Sangalli supo encontrar el camino para abrir un espectro ampliado de contactos y de modalidades. Asimismo, plasmó otro anhelo, que las voces fueran muchas y no sólo la de quien les escribe. Así contribuyó a la consolidación de FARN como institución.

El financiamiento

Gracias al apoyo de numerosos donantes nacionales y extranjeros pudimos entablar diferentes programas que fueron marcando los rumbos futuros. Tomamos la precaución de no señalar a ninguno de ellos, para no ir en desmedro de los restantes sin embargo, es posible conocerlos consultando nuestro sitio web. Cabe destacar que la independencia ha sido siempre el objetivo que buscó FARN. En consecuencia, este valor ha sido primordial a la hora de establecer los criterios para el desarrollo de fondos y por supuesto, a aceptar o no determinados apoyos.

El sostén estatal que en otros países surge de partidas asignadas por el legislativo a las organizaciones, y no de la decisión de un funcionario, permite contar con recursos sin compromisos de tipo personal que luego se pagan con la pérdida de la independencia. Esta modalidad constituye una curiosa utilización de la lógica clientelar proyectada al campo de las ONG. Creemos que resulta fundamental considerar esta cuestión a la hora de aceptar fondos.

A dos años de finalizada la gestión de Di Paola nos conmueve la profesionalidad que ha adquirido la Fundación, con un staff renovado y cuya labor sigue la lógica del trabajo en equipo que siempre hemos considerado fundamental para lograr el crecimiento de una organización, cualquiera que sea su tamaño. Trabaja en base a un plan estratégico que brinda previsibilidad y estabilidad a toda la actividad, que es el producto de la participación y la comunicación permanente de todos los miembros.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales es un referente ineludible de nuestra sociedad, con alegría constatamos que el cuarto de siglo caminado ha permitido logros, la afirmación de valores y de procederes que componen lo que podríamos considerar una "cultura FARN". Ella se ha fraguado al calor de una verdadera mística desplegada por muchas personas valiosas que con entusiasmo han puesto su empeño en hacerla crecer. En nombre de todos ellos quiero recordar a los ex presidentes de nuestro Consejo, Guillermo Cano y Germán J. Bidart Campos y a Andrea Rodríguez, quienes con su paso por la Fundación nos dejan a todos el compromiso de seguir adelante en la defensa del derecho a un ambiente sano en el marco del desarrollo sustentable.

30 HECHOS DESTACADOS DE FARN

Federico Sangalli

Director de Comunicación y Prensa de FARN

Con motivo de los 30 años de la fundación de nuestra organización, a continuación hacemos un repaso por 30 hechos, acontecimientos, actividades y publicaciones en los que participó la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Siempre las recopilaciones y enumeraciones suelen ser incompletas e injustas, más aún cuando se trata de volcar en 30 puntos toda la historia de una organización con una participación activa y constante en diferentes ámbitos.

En nombre de FARN agradecemos a todos los que colaboraron con la realización de esta cronología por los principales acontecimientos en los que estuvo presente nuestra querida fundación. El repaso rápido por cada uno de estos hechos no hace más que mostrar el compromiso, la transparencia y responsabilidad en cada uno de los trabajos realizados por los miembros (pasados y actuales) de FARN. No tenemos dudas que esta lista seguirá ampliándose con el pasar de los años, sumando nuevas huellas en este camino que comenzó allá por 1985.

1985

Nacimiento de FARN

Ambiente y Recursos Naturales (ARN), revista de Derecho, Política y Administración, fue una publicación pionera en materia de Derecho y Ambiente en Argentina y la región, y constituyó el primer paso para el nacimiento formal de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Su fundador y primer director fue el Dr. Guillermo Cano,

maestro del Derecho de Aguas, y uno de los principales precursores, tanto en el ámbito nacional como internacional, del Derecho Ambiental. Fue así que junto con Pedro Tarak (Jefe de Redacción), decidieron lanzar esta revista que abordaba por primera vez el tratamiento de un tema que comenzaba a asomarse en la esfera pública.

Recuerda Tarak: *"el criterio básico que tomamos con Cano fue que tenía que ser una publicación desde y para la diversidad, en todos los sentidos. Ese fue el ADN de la revista, que luego fue el corazón de FARN. Recién retornaba la democracia, por ello buscamos fortalecer los principios básicos de una democracia republicana, donde había que encontrar los puntos de encuentro y no polarizar. La revista fue el proyecto que articuló la filosofía, la visión y los criterios básicos para lo que fue luego la creación de la institución."*

1987

Diálogos con Líderes Mundiales de la Política Ambiental

Durante cuatro años FARN llevó adelante el Programa "Diálogos con líderes mundiales de la política ambiental", convocando a expertos internacionales a exponer sobre los principales temas que se debatían a nivel ambiental en diferentes lugares del planeta.

Asimismo, el objetivo fue generar vínculos directos en todo el país entre los decisores políticos, administración pública, empresarios, estudiantes y organizaciones de la sociedad civil que participaron de cada una de las exposiciones. Fue así que expusieron académicos, autoridades y científicos de Alemania, Suecia, Venezuela, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, entre otros.

Todos los resúmenes se encuentran a disposición en el Centro de Información de nuestra organización.

1988

La capacitación como motor de cambio

La principal meta de las actividades de capacitación que lleva adelante FARN es transmitir los conocimientos vinculados a la institucionalidad, el ambiente y la sustentabilidad; poseen como principales destinatarios a los decisores públicos y privados, quienes necesitan contar con información y herramientas que les permitan adoptar decisiones en aras del logro del desarrollo sustentable.

Desde sus orígenes, los miembros de FARN tuvieron una participación activa en diversas actividades de capacitación, incluyendo asignaturas académicas de grado y posgrado en distintas y prestigiosas universidades estatales y privadas, cursos y jornadas.

El equipo docente de FARN continúa con el dictado cursos de posgrado en diferentes universidades públicas y privadas. Representantes de FARN han participado también, dictando cursos o realizando presentaciones, en diversas actividades académicas.

Además, a partir del año 2011 comenzó a dictar cursos a distancia (on-line), con el objetivo de ampliar la capacidad de nuestra organización para transmitir sus conocimientos a través de internet y sin limitaciones geográficas.

1991

Impulso de la Ley de Residuos Peligrosos de la Argentina

La sanción de la Ley Nº24051 de Residuos Peligrosos fue considerada un hito dentro de la evolución de la legislación ambiental en nuestro país, no solamente porque involucró importantes aspectos vinculados con la salud de la población, el medio ambiente y la economía, sino por las distintas implicancias jurídico-institucionales que surgieron a partir de su sanción.

La norma fue un punto de partida que permitió darle un viso de legalidad a ciertas actividades que durante décadas transitaron por un círculo clandestino, posibilitando un mayor control por parte de la autoridad pública a través del registro de generadores, transportistas y operadores de residuos peligrosos y permitiendo a las empresas adoptar criterios uniformes para gestionar dichos residuos.

No debemos olvidar que la ley fue sancionada a fines de 1991, a meses de la realización de la Cumbre de la Tierra Rio 1992 en la que nuestro país pretendía mostrar avances en la legislación ambiental.

FARN contribuyó con la realización de estudios comparados con legislación en otros países, artículos y editoriales que fueron publicados en la revista ARN, y utilizados como material de consulta para la elaboración de la norma.

1993

Promoción de las audiencias públicas municipales como mecanismo de participación ciudadana

FARN tuvo desde sus orígenes un fuerte trabajo en iniciativas sobre participación y gestión ambiental local. Fue en ese marco que el Programa Ambiente y Municipio de FARN, que se extendió de 1993 a 1999 tuvo por finalidad facilitarle a dirigentes de organizaciones comunitarias y vecinales información sobre las audiencias públicas municipales: objetivos, fundamentos, convocatoria, organización, celebración y seguimiento.

Se trabajó a través de talleres y manuales en la Ciudad de Buenos Aires, municipios del conurbano bonaerense y patagónicos, logrando por ejemplo que este mecanismo fuera incorporado a la Carta Orgánica de Puerto Madryn.

Propuesta de armonización de legislación ambiental en el Mercosur[1]

FARN integró el Equipo Profesional Internacional (EPI) y junto con profesionales del derecho ambiental de Brasil, Paraguay y Uruguay llevó adelante este proyecto que realizó un estudio comparado de las normas ambientales de los cuatro países de la región. El objetivo principal del trabajo consistió en proyectar modos superadores de las disparidades existentes a través de armonizaciones o creaciones normativas supranacionales.

[1] Mercado Común del Sur.

El proyecto abordó 20 campos temáticos que abarcaban los distintos aspectos que pudieran generar disparidades de exigencias ambientales entre los cuatro países del MERCOSUR.

a) elementos ambientales naturales, tales como el aire, el agua, los bosques naturales, las áreas naturales protegidas y los humedales;

b) problemas ambientales, tales como el de los residuos peligrosos;

c) actividades deseadas, tales como la agricultura sustentable o la energía ambientalmente eficiente;

d) instrumentos institucionales de gestión ambiental, tales como el procedimiento administrativo de evaluación del impacto ambiental y la presencia de autoridades de aplicación; y,

e) los mecanismos para la participación de la diversidad de actores involucrados en la toma de decisiones, en la gestión y en el control de gestión ambiental, tales como los referidos a la legitimación activa procesal para la defensa de intereses públicos colectivos, los mecanismos de consulta pública o regímenes de libre acceso a la información administrada por el Estado.

Luego de dos años y medio de trabajo, FARN presentó el documento para su utilización por parte de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, empresarias y universitarias.

Disponible en

http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/mercosur.pdf

1994

Primer Suplemento de Derecho Ambiental

Desde 1994, FARN dirige el Suplemento de Derecho Ambiental, publicación periódica editada por la revista jurídica La Ley que procura abordar cuestiones de política y derecho ambiental con un estilo ágil, priorizando temas y noticias de actualidad.

Si bien el eje central de los artículos es el jurídico, el Suplemento es una publicación con un enfoque transversal e interdisciplinario, razón por la

cual solemos recibir aportes que reflejen otras disciplinas afines (economía, ciencias exactas, biología, ciencias de la administración, etcétera).

La aparición del suplemento surgió en concordancia con la sanción del nuevo texto de la Constitución Nacional que consagró del derecho de todos los habitantes a gozar de un medio ambiente sano.

En estos 21 años se publicaron más de 50 Suplementos vinculados con el Derecho y el Ambiente, con el análisis de alrededor de 120 autores diferentes.

1998

Coloquios de FARN: Propuestas para políticas públicas ambientales

Este proyecto tuvo como objetivo la realización de encuentros anuales en distintas regiones del país que tuvieron como resultado un conjunto de propuestas de políticas públicas que se presentaron a las autoridades gubernamentales al finalizar los mismos.

El Primer Coloquio se realizó en la Ciudad de Bariloche, con una participación que superó las 300 personas y 30 expositores invitados. En la Introducción del documento resultante de ese encuentro quedaba en claro los objetivos que buscaba la fundación:

"FARN a través de su programa Coloquios persigue dos propósitos básicos, instalar en la joven democracia argentina un nuevo mecanismo de participación que contribuya a su consolidación; y, a través de esta herramienta lograr la sustentabilidad de su desarrollo. Los coloquios importan la búsqueda de consensos desde un diálogo compartido por la más variada gama de actores provenientes de la sociedad civil, del empresariado, de los establecimientos educativos –entre otros–, conjuntamente con representantes de los gobiernos. De esta manera y desde una visión transversal se van construyendo propuestas sobre políticas públicas que a modo de recomendaciones son elevadas a las autoridades[2]."

[2] Primer Coloquio FARN (1998). "Propuestas de Políticas Públicas Para el Desarrollo Sustentable".

En total se realizaron 5 Coloquios en años consecutivos, finalizando en el año 2002. Con el desarrollo de este proyecto la FARN buscó establecer en la Argentina prácticas de diálogos intersectoriales y construcción de consensos en la formulación de políticas públicas sobre el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

Todas las Recomendaciones de Políticas Públicas que surgieron de los debates y encuentros intersectoriales, fueron presentadas y puestas a consideración de los cuerpos ejecutivos y legislativos federales y provinciales conformando así, una poderosa fuente de opinión sobre la cual realizar propuestas programáticas y legislativas.

Documentos disponibles

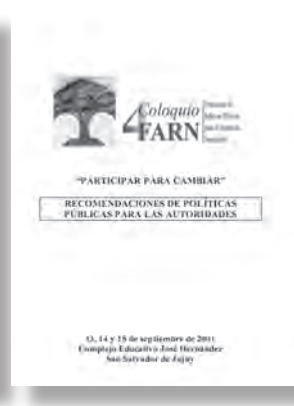
Primer Coloquio de FARN
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/recomendaciones

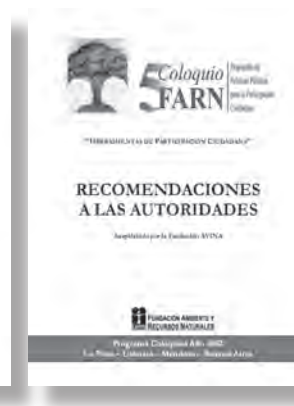
Segundo Coloquio de FARN
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/recom2

Tercer Coloquio de FARN
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/col3_recom

Cuarto Coloquio de FARN
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/cuarto_coloquio_de_farn_-_recomenda_0a406af67ec838

Quinto Coloquio de FARN
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/recom5





2000

Surgimiento del Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente

En marzo del año 2000 se inicia en FARN el Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente, que tenía como objetivo principal activar las herramientas legales que permitieran a la ciudadanía reclamar el ejercicio efectivo del derecho a gozar de un medio ambiente sano, consagrado en la reforma constitucional de 1994.

Dicho programa fue ideado y creado por la Lic. Beatriz Cohen (luego Presidenta de FARN), quien durante dos años se desempeñó como su Directora y contó con un apoyo decidido de Daniel Sabsay, por entonces Director Ejecutivo de la organización.

El Programa Control Ciudadano cambió ciertamente la impronta de FARN como organización, dado que la llevó a tomar un rol protagónico en la defensa de vecinos y organizaciones afectados en sus derechos, y a involucrarse como parte en conflictos y casos judiciales en diversos lugares de Argentina.

De este programa surgieron importantes casos tales como:

- "Pedro Barragan c/ AUSA s/ Amparo" (contaminación sonora en la Autopista 25 de Mayo, ver punto 10).
- "Asociación Vecinal Belgrano C" c/ Metrovías (contaminación e impacto sonoro en subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires).
- "Gustavo Pampin c/ GCBA s/ Amparo" (participación en la elaboración del Código de Planeamiento Urbano en la Ciudad de Buenos Aires).
- "Brailovsky, Antonio c/ GCBA s/ Amparo" (ausencia de Evaluación de Impacto Ambiental en la construcción de reservorios para inundaciones en la Ciudad de Buenos Aires).

El Programa Control Ciudadano funcionó hasta el año 2006 y fue el inmediato precursor de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental que actualmente funciona en el ámbito de FARN y que lleva adelante acciones similares a las que por entonces desarrolló aquél.

Contaminación sonora en Autopista 25 de mayo. El caso Barragán

José Pedro Barragán es uno de los tantos vecinos de la Ciudad de Buenos Aires que habita, junto con su familia, en un departamento situado a metros de la Autopista 25 de Mayo (AU 1) que atraviesa la Ciudad de Buenos Aires.

El Sr. Barragán peregrinó a lo largo de más de un año por las oficinas de la empresa concesionaria (AUSA) y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), realizando reclamos para conseguir que se adoptaran los controles y las medidas conducentes a mitigar el nivel de ruido existente en su vivienda, sin lograr ningún tipo de respuesta satisfactoria en tal sentido.

A mediados del año 2000, los abogados del Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente de FARN aconsejaron a Barragán realizar un pedido de acceso a la información, a través de las leyes Nº 103 (Ley de Acceso a la Información) y Nº 303 (Ley de Acceso a la Información Ambiental), solicitando al GCBA pusiera a su disposición las mediciones de ruidos referidas a la Autopista 25 de Mayo. Los estudios demostraron que la exposición era mayor a lo máximo tolerable y que su exposición continua podía provocar lesiones en los oídos.

Con los resultados en su poder, el Sr. Barragán se dirigió nuevamente al GCBA y a la empresa AUSA solicitando que se adoptaran medidas tendientes a mitigar los problemas denunciados, no encontrando respuesta alguna a sus pedidos. De tal manera, el 27 de agosto de 2001 interpuso una acción de amparo que contó con el patrocinio jurídico del Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente de FARN.

El caso cuenta actualmente con sentencia firme reconociendo el derecho de los vecinos frentistas de la autopista a que se realice un estudio de impacto ambiental de ruidos y un plan de mitigación de los mismos.

Foto: Diario de Flores.

2002

Primera edición del Premio de Monografía Adriana Schiffrin

El Premio Adriana Schiffrin se lanzó para recordar y rendir homenaje a una compañera de trabajo excepcional que, 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.

Los primeros trabajos premiados se encuentran publicados en el libro Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable, editado por FARN en el año 2002. Actualmente, el Premio Adriana Schiffrin fomenta la innovación aplicada para ideas o proyectos que incluyan las tres variables de la sustentabilidad: social, económico y ambiental.

Disponible en
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/p30

Programa Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina. Desarrollo de Indicadores

El Programa de Cumplimiento de la Normativa Ambiental de FARN comenzó en el año 2002 y finalizó con la publicación "Indicadores sobre Justicia y Ambiente" en el año 2006.

Desde el área de Investigación y Capacitación, María Eugenia Di Paola comandó todo el proceso en el que se convocó a jueces, fiscales, organizaciones de la sociedad civil, sector académico, sector público y privado a eventos nacionales e internacionales a fin de generar herramientas útiles para todos aquellos que tuvieran la difícil tarea de gestionar una "conflictividad ambiental" en pleno crecimiento.

Dos de los eventos más importantes fueron la Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina, a lo que le siguió el Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina (ver punto 15).

También se realizaron talleres entre los años 2002 y 2005 con el objetivo de identificar y analizar el uso y diseño de indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental como herramienta de evaluación y gestión.

En los comentarios iniciales de la publicación Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II queda claro el espíritu de estos talleres y su trascendencia:

"Este programa ha tomado una considerable difusión y conocimiento público gracias a una notable repercusión pública. Creemos que esto se debe al entusiasmo que han demostrado los participantes, quienes en su mayoría son actores centrales del proceso de elaboración de la reglamentación, dentro de sus respectivas órbitas de actuación. Estamos esperanzados que esta modalidad de trabajo pueda contribuir en el futuro en el más variado campo de las materias. Consideramos que el involucramiento directo de los gobernados en los temas que les atañe constituye el mejor vehículo para la construcción ciudadana. A ello se suma otro beneficio que tiene que ver con la observancia de la normativa. Es de destacar que nuestra realidad nos tiene acostumbrados a un elevado incumplimiento de la ley, de tal manera que el principio de legalidad se torna un postulado meramente indicativo. A partir de estos mecanismos consensuados la situación podrá ir revirtiéndose, en tanto las normas serán el producto de aspiraciones y empeños comunes".

Desde FARN consideramos que los indicadores son un medio útil y actual para el seguimiento y el monitoreo de la aplicación de las leyes, y fue por ello que se decidió analizar indicadores de acceso a la justicia y de aplicación y cumplimiento de las leyes ambientales para conocer el estado de situación de la justicia ambiental en nuestro país.

Documentos disponibles

1º Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina. Conclusiones
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/p32_741fb9fa8ea5e6

Indicadores Mínimos de Protección Ambiental
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/p36

Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/_2006__presupuestos_m_nimos_de_protecci_n_ambienta

2003

Informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación sobre la situación ambiental de la cuenca Matanza - Riachuelo

En diciembre de 2003 la Defensoría del Pueblo de la Nación junto con un grupo de organizaciones[3], entre ellas FARN, presentó el "Informe Especial" al Gobierno Nacional, de la provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los 14 municipios que integran la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) en el que se promovía una serie de soluciones a la problemática de dicha cuenca. En su introducción el informe indica:

"No es exagerado afirmar que estamos frente a un riesgo cierto de catástrofe ambiental de inimaginables consecuencias (…) El presente informe es el resultado de una investigación abarcativa multifacética realizada en forma interdisciplinaria e intersectorial."

[3] Asociación de Vecinos La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, Fundación Ciudad, Poder Ciudadano y la Universidad Tecnológica Nacional (Facultad Regional Buenos Aires).

Dos años más tarde, en 2005, se presentó un segundo Informe dando cuenta de la realización de un seguimiento permanente de las políticas efectuadas respecto de la temática en cuestión, analizando las respuestas y los hechos que cada organismo público produjo.

Estos informes fueron la base para la declaración de la emergencia ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo, y posterior "Causa Mendoza", que finalizó con el histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 8 de julio de 2008.

Documentos disponibles

Informe especial sobre la Cuenca Matanza – Riachuelo (2003)
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/informedpn_riachuelo2003

Informe especial de seguimiento Cuenca Matanza – Riachuelo (2003/2005)
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/informedpn_riachuelo2005

Una nueva Corte Suprema de Justicia. Los documentos "Una Corte para la Democracia"

Durante el año 2003 seis organizaciones no gubernamentales (ONG)[4] se reunieron en la Colación "Una Corte para la Democracia" con el objetivo

[4] Dichas ONG fueron: "Asociación por los Derechos Civiles" (ADC), "Centro de Estudios Legales y Sociales" (CELS), "Fundación Ambiente y Recursos Naturales" (FARN), "Fundación Poder Ciudadano", "Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales" (INECIP) y "Unión de Usuarios y Consumidores".

de promover reformas para mejorar el funcionamiento del máximo tribunal, cuyo proceso culminó con la sanción del Decreto 222/03 que indica el procedimiento para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

FARN participó en la elaboración de la serie de documentos en los que se identificaron los problemas más graves que afectaban el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de ese momento y se propusieron medidas tendientes a mejorar el funcionamiento de la Corte y el sistema de justicia en general.

Las propuestas incluidas en los documentos "Una Corte para la Democracia (I, II y III)" contribuyeron la sanción del Decreto Nº 222/03 que modificó el procedimiento de preselección y nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con los que fueron elegidos los nuevos miembros del máximo tribunal y que actualmente continua en vigencia.

FARN contribuyó de manera decidida en este proceso, por cuanto el funcionamiento de la justicia en todos sus niveles, resulta indispensable para garantizar el derecho a gozar de un medio ambiente sano, cuestión que ya se había puesto en marcha a través del Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente.

Durante todo ese proceso el entonces Director Ejecutivo de FARN, el Dr. Daniel Sabsay -destacado abogado especializado en Derecho Constitucional y pionero en Derecho Ambiental para Argentina- tuvo una actuación destacada, siendo uno de los principales líderes de esta Coalición de ONG y principal promotor de las medidas, que a la postre fueron parte de los mecanismos institucionales que lograron la renovación de la Corte Suprema.

Documentos disponibles

Una Corte para la Democracia I
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/p19

Una Corte para la Democracia II
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/p20

Una Corte para la Democracia III
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/p34

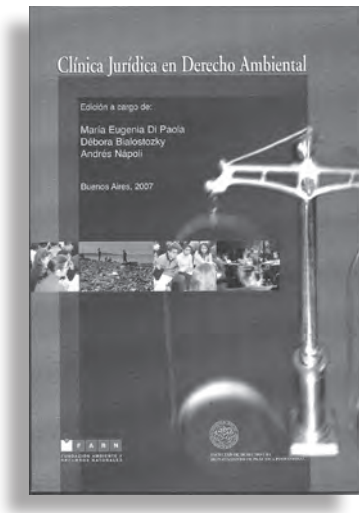
Simposio Jueces y Fiscales de América Latina

En el marco del Programa de Aplicación de la Normativa Ambiental de FARN, se trabajó sobre el rol de jueces y fiscales, crucial para la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental. El Simposio de Jueces y Fiscales y la 1ª Conferencia sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental han enfatizado claramente la importancia que reviste la función de los magistrados y el ministerio público en América Latina para el logro del desarrollo sostenible.

El objetivo de este evento fue elaborar un plan de actividades y formular propuestas concretas con respecto a las necesidades e intereses a nivel nacional y regional para el fortalecimiento institucional de los jueces y fiscales en el área del Derecho Ambiental en Latinoamérica.

2006

Inicio de la Clínica Jurídica UBA – FARN



La Clínica Jurídica en Derecho Ambiental 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 Universidad de Buenos Aires (UBA) y FARN.

Este convenio permitió a estudiantes avanzados de Derecho la posibilidad de una práctica especializada ya que se involucran en casos judiciales asesorados por FARN, como así también, reciben nuevas consultas que dan lugar al análisis estratégico del conflicto.

La Clínica brinda asesoramiento jurídico gratuito a personas de escasos recursos afectadas por problemas ambientales, que ven 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.

Se priorizan los problemas ambientales de interés público, que sean modelos o sirvan de ejemplo para sentar y fortalecer la jurisprudencia, con impacto social e institucional.

Cabe resaltar además que alumnos egresados de la Clínica Jurídica de FARN han pasado luego a colaborar con la organización en calidad de voluntarios o ayudantes de los Docentes de la misma e incluso, integrar el staff de FARN como ha sido el caso de Javier García Espil (Área Riachuelo y actualmente colaborador de la Clínica), Enrique Cortés Funes (hoy Asesor en Desarrollo Institucional) Belén Esteves (Área Comercio y Sustentabilidad) y Ana Di Pangracio (actual Directora Ejecutiva Adjunta de FARN).

Más información

http://farn.org.ar/areas/participacion/clinica-juridica

Primera publicación con casos resueltos por la Clínica Jurídica http://issuu.com/fundacion.farn/docs/_2007__cl_nica_jur_dica_en_derecho_ambiental.

FARN es aceptada como Tercero en la "Causa Mendoza" por la contaminación del Río Matanza–Riachuelo

Un grupo de vecinos de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), presentó una acción judicial contra el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires, CABA y 44 empresas reclamando daños y perjuicios sufridos en consecuencia a la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo. Asimismo, solicitó la recomposición del

ambiente y una serie de medidas cautelares a fin de asegurar el objeto de la demanda, que fue caratulada como causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros el Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios - daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo".

El 20 de junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se declaró competente para entender en el caso en todos los aspectos vinculados con la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño ambiental colectivo.

Unos meses más tarde, el 30 de agosto de 2006, el Máximo Tribunal aceptó la intervención de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, junto con Asociación de Vecinos La Boca, Centro de Estudios Legales y Fundación Greenpeace Argentina, para actuar como Terceros en la causa Mendoza, comenzando a partir de ese momento la actuación de FARN en la misma. Desde entonces, desarrolló los roles de accionante y miembro del Cuerpo Colegiado (ver pág. 58).

2007

Programa de Capacitación en el Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental

La participación pública es, en la sociedad actual, una de las claves fundamentales para el logro de la gobernabilidad con miras a la promoción del desarrollo sustentable, ya que aumenta las posibilidades de integrar el desarrollo con la preservación del ambiente, lo que en última instancia contribuye a mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes.

En este sentido, el principio 10 de la Declaración de Río expresa: "*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano*

nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

Desde FARN hemos tomado parte activa en el reconocimiento y el conocimiento de este derecho y de los diversos mecanismos de participación pública, conscientes de que sin capacitación no se logrará un efectivo cumplimiento de las normas.

Esta iniciativa se llevó a cabo junto a diversas organizaciones del interior del país e incluyeron talleres que contaron con la participación de organizaciones, funcionarios y actores destacados de cada una de las comunidades. El trabajo de FARN estuvo a cargo del área de Participación Ciudadana, e implicó desde la elaboración de recomendaciones a las autoridades en materia de legislación ambiental hasta capacitación a nivel municipal, tanto a funcionarios electos como a los diversos sectores de la sociedad, respecto de los derechos a la participación pública, acceso a la información pública y acceso a la justicia.

Los manuales realizados fueron diseñados para servir de guía práctica para el ejercicio y aplicación de esta herramienta, es decir, para que pueda ser utilizado tanto por quienes solicitan información al Estado como por los funcionarios públicos que tengan a su cargo la responsabilidad de satisfacer

el requerimiento. Se abordan temas relativos a: caracterización del derecho de libre acceso a la información pública, su consagración normativa y antecedentes, el derecho de libre acceso a la información pública ambiental, aplicación de las leyes de presupuestos mínimos, gestión de la información por parte del Estado, pautas para el ejercicio del derecho, modelos de solicitud de información y demanda, anexo con legislación y jurisprudencia.

Asimismo, se publicaron las conclusiones de las cuatro actividades de capacitación llevadas a cabo durante el año 2006 en diversas regiones del país.

Ley de Protección de los Bosques Nativos

En marzo de 2007 obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados el proyecto de ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Enriquecimiento, la Restauración, Conservación, Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Bosques Nativos. Luego, pasó a la Cámara de Senadores. Allí comenzó un lento proceso donde representantes de las provincias que se oponían a la norma (particularmente los del norte argentino) buscaron obstaculizarla. Ante dicha situación, FARN, junto a más de treinta organizaciones sociales, entregaron en el Senado un millón y medio de firmas de personas de todo el país en reclamo por el urgente tratamiento de la norma, demostrando un alto nivel de consenso social.

Finalmente, el 27 de noviembre de 2007 se sancionó la ley estableciendo un piso mínimo de protección para nuestros bosques nativos, disponiendo una moratoria a los desmontes durante un año y ordenando cada provincia efectuara el ordenamiento territorial participativo de aquéllos.

A partir de ello FARN trabaja cada día en dar seguimiento a la implementación de una norma fundamental a nivel nacional y provincial, trabajando en red con otras organizaciones, y haciendo foco especial en los bosques del Gran Chaco Argentino sumamente amenazados por el avance de la frontera agropecuaria y los desmontes ilegales.

Presentación del informe sobre el estado de la cuenca del río Reconquista

Se presentó el Informe Especial sobre la región "Cuenca del río Reconquista: 1° Parte", reeditando la metodología de trabajo que se planeara con otra de las cuencas hídricas más importantes del país: la cuenca Matanza-Riachuelo.

Mediante esta metodología nos alejamos de la dinámica institucional tradicional y proponemos generar un nuevo tipo de respuesta pública, integradora de la privada y adecuada al actual entramado de relaciones sociales complejas. Este modelo aporta una posibilidad de superar visiones fragmentadas y lineales promoviendo una mirada más amplia y comprensiva de los hechos diversos, una mirada capaz de integrar el saber científico, el saber popular y el saber estatal.

FARN fue una de las organizaciones participantes del proyecto en el que se recorrió los distintos rincones de la extensa cuenca del Río Reconquista (de más de 1600 km^2). Se hizo recopilación de datos y antecedentes, como así también análisis de especialistas que permitieron obtener el informe presentado.

El objetivo de dicho documento es impulsar y participar de un movimiento social que promueva un proceso de cambio para lograr el desarrollo sustentable en la cuenca del Reconquista, con el fin de incidir en las autoridades públicas responsables de adoptar las decisiones que legal y políticamente corresponde adoptar, para sostener el cambio hacia la sustentabilidad que debe darse en las relaciones sociales, económicas y políticas.

Documento disponible

http://issuu.com/fundacion.farn/docs/informe_especial_cuenca_del_reconqu

Foto: Agustín Faggiano

2008

Histórico fallo de la Corte Suprema por la contaminación del Riachuelo. FARN convocada para integrar el Cuerpo Colegiado que monitorea el Plan de Saneamiento

La problemática de la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) constituye uno de los mayores conflictos ambientales del país. La magnitud de su contaminación, el gran número de personas afectadas, como así también, la complejidad de sus causas y la multiplicidad de actores involucrados, han convertido a la misma en un caso paradigmático cuya resolución dejará, ya sea positiva o negativamente, una huella indeleble en el camino de la República Argentina hacia un desarrollo sustentable.

Existe suficiente consenso para afirmar que el juicio por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo se ha convertido en un caso paradigmático, que ha logrado lo que parecía imposible: que el Riachuelo tenga un lugar en la agenda pública nacional. Ha sido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en una pieza de enorme trascendencia jurídico-institucional, la que ha marcado una nueva lógica para este tipo de litigios, y quien ha señalado además el camino a seguir para iniciar la compleja tarea de recomponer el daño ambiental existente en la CMR.

La condena al Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que, por intermedio de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), lleven adelante un ambicioso programa de acciones abrió una nueva oportunidad que permitió que el Riachuelo se transformase en un tema prioritario de la agenda pública.

Desde FARN venimos trabajando para lograr su recomposición y saneamiento, con el objetivo de lograr políticas públicas ambientales de largo plazo, gestiones productivas responsables y una mayor participación ciudadana en pos de afianzar el nuevo paradigma referido a la sustentabilidad del desarrollo.

Por orden de la CSJN en su fallo histórico del 8 de julio de 2008 se creó el Cuerpo Colegiado encabezado por la Defensoría del Pueblo de la Nación[5] y formado por organizaciones de la sociedad civil –entre ellas FARN– para hacer el seguimiento del cumplimiento de la resolución judicial en la causa Riachuelo y promover la participación ciudadana en el saneamiento de la cuenca.

[5] Acéfala desde hace más de un año, por lo cual FARN viene reclamando junto con un grupo de organizaciones. Más información en www.defensorparaelpueblo.org

Foto: CIJ

2009

Primera edición del Informe Ambiental Anual de FARN

En el 2009 publicamos la primera edición de nuestro Informe Ambiental Anual. En su introducción María Eugenia Di Paola por entonces Directora Ejecutiva FARN, describía los motivos que llevaron a la elaboración de dicha publicación:

"FARN consideró fundamental la necesidad de elaborar un informe ambiental anual que periódicamente brinde a la sociedad diversos elementos de análisis, perspectivas, avances y resultados de investigaciones y trabajos que desarrolla la misma organización, como así también aportes de renombradas personalidades que accedieron voluntariamente a colaborar con esta finalidad.

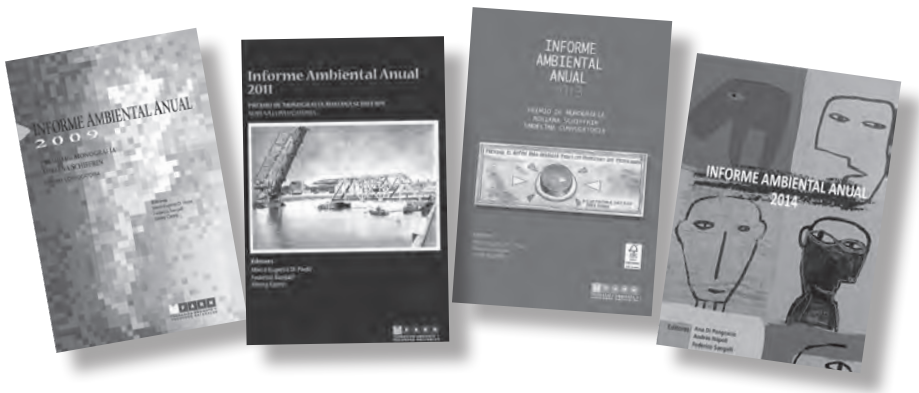
Desde sus orígenes, la FARN persigue como misión la de promover el desarrollo sustentable e incorporarlo a las decisiones que rigen nuestro quehacer público. Sin lugar a dudas, las cuestiones públicas per se se ven nutridas de las decisiones del ámbito público gubernamental como así también del ámbito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

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

En las siete ediciones del Informe Ambiental FARN se publicaron un total de 187 artículos escritos por 150 autores diferentes, además de documentos realizados por la fundación. Se analizaron los principales temas de la agenda ambiental, dándole seguimiento y difusión a problemáticas, iniciativas, nuevas legislaciones, fallos judiciales y todo lo relevante a nivel nacional y regional.

También se publicaron 19 trabajos ganadores del Premio Adriana Schiffrin por intermedio del cual se difundieron acciones o proyectos vinculados con la innovación aplicada al medio ambiente, trabajos que son ejemplos prácticos y reales donde lo social lo económico y lo ambiental se conjugan por un fin en común.

Las tapas tuvieron ilustraciones de artistas como Liniers, Milo Lockett y Nicolás García Uriburu.



2010

Manuales para ejercer Ciudadanía Ambiental

Desde sus inicios FARN trabaja intensamente en la capacitación como motor de cambio de la realidad. En ese contexto, generó dos manuales: uno de Ciudadanía Ambiental y un segundo que incluía además referencia a herramientas ambientales estratégicas. Estas publicaciones abordan con un lenguaje accesible y en forma didáctica conceptos fundamentales para la comunidad ligados al ejercicio de los derechos ambientales, el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia en la materia.

FARN es consciente de la necesidad de conocer nuestros derechos y también de ejercerlos para tornarlos reales y efectivos y por esa causa este

material incluye el tratamiento que las normas dan a estos temas, como así también el trabajo que realiza en forma incansable la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental.

Incluyen asimismo, un anexo de datos y direcciones útiles que pueda contribuir a que las ciudadanas y ciudadanos podamos implementar las acciones propuestas y un texto básico con los lineamientos y requisitos fundamentales para elaborar un pedido de acceso a la información.

Se trata de un material de consulta útil y práctico respecto del cual FARN apunta sirva como base de acciones de remediación, prevención y preservación del ambiente, el respeto de los derechos fundamentales de las personas y el fortalecimiento de las instituciones y su transparencia, por las actuales y las futuras generaciones.

Manuales disponibles

Manual Ciudadanía Ambiental (2010)
http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/manual_participacion_sep2010.pdf

Manual Ciudadanía Ambiental y Herramientas Estratégicas (2012)
http://issuu.com/fundacion.farn/docs/ciudadan__a_ambiental_y_herramienta/1?e=4119245/5784872

Ley de Protección de los Glaciares

El 30 de septiembre de 2010 en una histórica sesión se aprobó en el Senado Nacional la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del ambiente Periglacial, concretando de esta forma una asignatura pendiente clave para el país en materia ambiental.

Así, se logró establecer la preservación de los glaciares y cuencas de alta montaña, recursos naturales con un valor estratégico trascendental como

grandes reservas de agua. Este logro para nuestro país demuestra que el involucramiento de la sociedad civil a través del reclamo de una gran cantidad de organizaciones, asambleas y ciudadanos puede generar un cambio.

FARN trabajó en el proceso de elaboración de la norma y tras su sanción ha dado continuo seguimiento a su implementación advirtiendo sobre las limitaciones severas que ello está enfrentado.

2011

Aportes en el "Caso Salas" por desmontes en Salta

FARN, junto con Greenpeace Argentina y Fundación Vida Silvestre Argentina, se presentaron como "Amicus Curiae" (Amigos del Tribunal) en la causa "SALAS, Dino y otros c/ SALTA, Provincia de y Estado Nacional s/ AMPARO", resultado ello admitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La presentación tuvo por objeto acercar a la CSJN una opinión calificada que permitiera arribar a una solución más justa e integral en el caso. En el escrito se realizó un aporte respecto del alcance de los derechos involucrados en la causa; se describió y analizó la situación de degradación ambiental en la que se encontraba Salta, con fundamento en informes técnicos y científicos de diversas instituciones, tanto públicas como privadas; se apuntaló la necesidad de un ordenamiento territorial conforme a la legislación vigente; se desarrollaron conceptos clave como Evaluación

de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE); se sugirieron criterios para la elaboración de un estudio de impacto ambiental acumulativo; y apuntó a incidir en posibles alternativas de intervención en pos de la armonización entre protección de bienes y servicios ambientales y desarrollo.

El caso Salas terminó siendo un fallo trascendente en materia ambiental ya que el Máximo Tribunal del país adoptó medidas de protección del bosque nativo, citando la Ley General del Ambiente (artículo 4) para apoyarse en el principio precautorio y exigiendo Evaluación del Impacto Ambiental acumulativo[6].

Informe sobre la Pesca en Argentina

En agosto de 2011 el Defensor del Pueblo de la Nación publicó el informe titulado "Implicancias ecológicas, sociales y económicas de la pesca no sustentable en el Mar Argentino: El caso de la Merluza".

La investigación volcada en este informe fue realizada tras varios años de trabajo y con la activa participación de Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Fundación Vida Silvestre Argentina. La misma motivó la Resolución DPN Nº 170/11 dirigida al Consejo Federal Pesquero (CFP), a la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), a la Subsecretaría de Pesca y Agricultura (SSPyA) y a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS).

[6] Más información en el artículo de José Esain que forma parte del presente informe.

El trabajo comprendió aspectos fundamentales vinculados a la actividad pesquera, entre los cuales podemos considerar la solicitud de medidas de recuperación de la merluza común, de organización institucional acorde, de desarrollo de una política pesquera en el marco de la Constitución Nacional, la Ley General del Ambiente y sus principios, y la incorporación de mecanismos institucionales de la democracia participativa.

El informe fue respondido por el Consejo Federal Pesquero, tras el otorgamiento de múltiples y excepcionales prórrogas, en 2012 y la contestación sorprendió por el nivel de desconocimiento respecto a los contenidos legislativos ambientales y su aplicación al ámbito de la pesca por parte del referido organismo.

El informe completo se puede leer en el siguiente link
http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2012/07/informe_merluza_ago2011.pdf

2012

Programa de Socios FARN

En la presentación del Informe Ambiental Anual 2012 lanzamos formalmente el Programa de Socios de FARN. Un programa de socios en el que hemos volcado una gran expectativa y que afortunadamente ha logrado consolidarse con el pasar de los años.

Decidimos comenzar a recorrer este camino con la certeza de que era el momento de seguir construyendo. Una de las razones fundamentales que nos impulsó a lanzar este programa radica en la legitimidad que da a las organizaciones recibir apoyo de los ciudadanos. Para organizaciones que no solo controlan e investigan sino que también proponen alternativas a quienes tienen el deber de legislar y gobernar a favor de nuestro ambiente, resulta primordial sentarse en las mesas de intercambio de pareceres sabiendo, y haciendo saber, que nuestro trabajo es apoyado directamente por ciudadanos independientes.

En segundo lugar, porque confiamos que nuestra trayectoria y trabajo realizado desde 1985 nos ha dado una visibilidad significativa en la materia y en consecuencia, apostar al apoyo de donantes individuales nos da una independencia económica para profundizar nuestros programas.

Asimismo, creemos que para garantizar el buen funcionamiento de las organizaciones sin fines de lucro, su sustentabilidad en el trabajo y permanencia a futuro es primordial diversificar las fuentes de financiamiento.

Por ello, si compartís nuestra misión y valores te pedimos te sumes a FARN y nos ayudes a seguir trabajando por un mundo más justo y sustentable.

Más información
http://farn.org.ar/dona

Campaña de bien público "Un Paso"

Junto con el Consejo Publicitario Argentino lanzamos la campaña "Un Paso", que incluyó más de 10 mil avisos en medios gráficos, radiales, televisivos y digitales con una cobertura que superó las 18 millones de personas entre los meses de noviembre de 2012 y marzo de 2013. Fue la primera campaña de la fundación y para la misma se elaboró material gráfico y digital, audios para radios y spots televisivos, además de un micro-sitio con consejos útiles y vínculos a redes sociales.

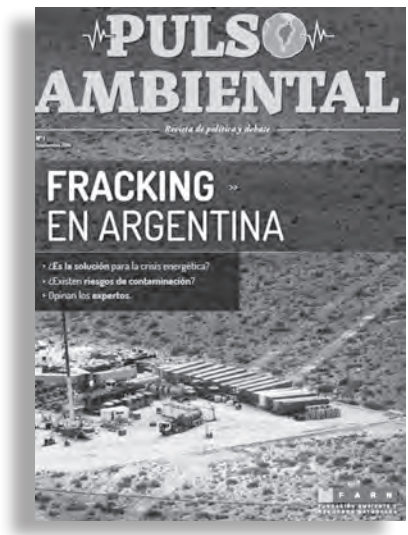
El objetivo de la campaña fue promover pequeños cambios en la vida cotidiana que tienen importantes efectos en el cuidado del medio ambiente tanto en la acción individual como cuando se suman en el conjunto, como el cuidado del agua, la energía y el manejo consciente de los residuos.

Más información: www.farn.org.ar/unpaso

2014

Lanzamiento Revista Pulso Ambiental

Retomamos el proyecto que dio origen a nuestra organización, y respetando los mismos criterios y valores que llevaron a la creación de Ambiente y Recursos Naturales, decidimos el lanzamiento de "Pulso Ambiental-Revista de Política y Ambiente".



El objetivo de la publicación es promover el debate informado sobre la política ambiental nacional, analizando los diferentes temas de actualidad. Para ello se acude a todas las voces intervinientes en los diferentes planteos y de esa manera asegurar una mirada amplia y diversa.

Más información

http://farn.org.ar/revista-pulso-ambiental

Estreno del documental “La Vuelta al Río”

En noviembre se presentó el documental realizado por FARN y producido por CONCRETO FILMS, en Fundación PROA y ante un auditorio completo. El documental narra la historia del Riachuelo, recorriendo la vida de sus habitantes, el histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia y las implicancias de la sentencia, analizando tanto los avances obtenidos como las necesidades aún pendientes.

La realización de este documental se hizo en el marco del proyecto “Monitoreo Social del Saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo: Fortaleciendo la Voz y la Acción Local”, que fue desarrollado por FARN en forma conjunta con la Fundación Ciudad y el Foro del Periodismo Argentino (FOPEA), y el financiamiento de la Unión Europea. El objetivo del proyecto fue fortalecer la capacidad de monitoreo social de los residentes y grupos vecinales de la cuenca Matanza-Riachuelo y generar capacidades y plataformas que den voz y escala a los reclamos y planteamientos de los habitantes de la cuenca.

Disponible en www.lavueltaalrio.org

BREVE RESEÑA DE LA JURISPRUDENCIA HISTÓRICA EN EL DERECHO AMBIENTAL ARGENTINO

José Alberto Esain

Abogado Master en Derecho Ambiental Universidad del País Vasco.

"Cuatro características corresponden al juez: Escuchar cortésmente, responder sabiamente, ponderar prudentemente y decidir imparcialmente".

Sócrates

"Si perdés tus sueños es muy probable que pierdas tu mente".

Mick Jagger

Resumen Ejecutivo

Pretendemos en el presente estudio, considerar las sentencias más trascendentes del derecho ambiental argentino. Al respecto, es interesante hacer una prevención inicial: el presente trabajo se vincula con otro que escribiéramos en su momento: "La Justicia para el desarrollo sostenible: jurisprudencia ambiental en doscientos años de Argentina" publicado en el Informe Anual FARN 2010 (página 107) y por razones de espacio aquel profundiza varios de los contenidos que aquí sólo serán referidos.

Estudiaremos aquí los casos más relevantes en la materia en los últimos 150 años, encontrando grandes hitos: "Saladeristas", "Kattan", "Mendoza", "Salas" y "Kersich, Juan Gabriel". Los uniremos por conjuntos, por temáticas y con otras sentencias similares. En algunos casos mostraremos, además de los aspectos más relevantes de la sentencia, las notas de doctrina de comentarios a los mismos o los fallos judiciales que han seguido luego su doctrina, porque ello confirma la importancia del caso.

I. Introducción

Quisiera agradecer la invitación a escribir en el presente Informe pues con el mismo se celebran 30 años de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la que me he formado, de la mano de uno de mis grandes maestros Daniel Sabsay y al lado de varios amigos, entre otros María Eugenia Di Paola, Andrés Nápoli, y en las nuevas generaciones Federico Sangalli. Ahora sí, pasamos a efectuar un análisis de las sentencias más trascendentes del derecho ambiental argentino.

II. "Saladeristas Podestá" y el poder de policía ambiental en la vieja jurisprudencia de la Corte del siglo XIX

La vieja Corte, aquella que dio los primeros pasos en el siglo diecinueve, dio dos sentencias señeras en materia de poder de policía pero, al tratarse de temas de salud pública que hoy formarían parte de la materia ambiental. Podríamos decir que en estas sentencias la Corte se despacha sobre aspectos de la materia cien años antes de que el constituyente reglara el derecho humano fundamental al ambiente.

El primer caso es "Plaza De Toros" (13/4/1869)[1].

Esta sentencia es el primer paso en la génesis del poder de policía en general, pues en él se sienta el principio de relatividad de los derechos, y la capacidad del Estado de reglamentarlos en consideración de la moral y salubridad.

El caso es que la empresa Plaza de Toros (representada por un tal Señor Bonorino) inició una causa ante un juez de la provincia de Buenos Aires impugnando una ley local que prohibía instalar Plazas de Toros en su territorio. La base para la reglamentación, la limitación de los derechos en el caso, se posa sobre la moral y la protección de los animales contra el maltrato, aunque la Corte no lo mencione[2]. En esto la resolución es

[1] CSJN "*Empresa Plaza de Toros c/ Gobierno de Buenos Aires*", 29/1/1869, publicada en Fallos 7:150.

[2] La Ley Nº 14346 considera actos de crueldad "*realizar actos públicos o privados de riñas de animales, corridas de toros, novilladas y parodias, en que se mate, hiera u hostilice a los animales*" (artículo 3.8).

un interesante antecedente en materia de protección de fauna y normas prohibiendo actos de crueldad sobre los animales.

Pero el primer *leading case* del derecho ambiental argentino se remonta a una época impensada y es la causa conocida como "Saladeristas Podestá" (14/5/1887)[3] que viene a consolidar –en un notable avance, por la época en que se dictó– el concepto de *poder de policía ambiental*. Los hechos son que se presentan ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) varios saladeristas y demandan a la provincia de Buenos Aires, solicitando la indemnización de los daños y perjuicios que les ha causado la suspensión de las faenas de los saladeros situados en el Riachuelo de Barracas, ordenada por Ley Provincial del 6 de setiembre de 1871. La reseña indica que la provincia había adoptado antes de la suspensión de las faenas, una serie de medidas que gradualmente trataron de evitar los efectos sobre el ambiente de las actividades de estos emprendimientos. Jurídicamente, la sentencia de la CSJN incorporó varios elementos sobre la cuestión del poder de policía (hoy ambiental)[4]. La razonabilidad en el ejercicio del poder de policía (artículo 28 Constitución Nacional - CN) ejercitado por la provincia de Buenos Aires está probada para la Corte

[3] CSJN "*Saladeristas Santiago, José y Jerónimo Podestá y Otros c. Provincia de Buenos Aires*" 14/5/1887, publicada en Fallos 31:273. Para revisar una interesante anotación del mismo se puede consultar: Cionfrini Ernesto, p. 261.

[4] Dicen los considerandos: "*4°) Que la autorización de un establecimiento industrial, está siempre fundada en la presunción de su inocuidad, y no obliga al gobierno que la concedió, cuando esta presunción ha sido destruida por los hechos, pues en tal caso, el deber que sobre él pesa de proteger la salud pública contra la cual no hay derechos adquiridos, recobra toda su fuerza, y no solamente puede imponer al establecimiento nuevas condiciones, sino retirar la autorización concedida, si éstas no se cumplieran o fuesen ineficaces para hacerlos completamente inocuos. 6°) Que la objeción que hoy se opone a la ley y decreto citados, de ser contrarios a la Constitución y a las leyes civiles, por cuanto atacan la propiedad y el ejercicio de una industria licita, no tiene fundamento alguno legal, porque según la Constitución, esos derechos están sujetos a las leyes que reglamenten su ejercicio, y según nuestro Código Civil, la propiedad está sujeta a las restricciones y limitaciones exigidas por el interés público o por el interés privado, correspondiendo establecer las primeras al derecho administrativo solamente (art. 2611 del Código Civil). Por consiguiente, la ley provincial de 6 de setiembre de 1871, determinando las condiciones bajo las cuales pueden establecerse saladeros en la Provincia, y retirando a los establecidos en Barracas la autorización para continuar en ese punto, por exigirlo así la salud pública, no es contraria a la ley constitucional, ni ataca el derecho de propiedad, pues ninguno lo tiene para usar de ésta en daño de otro, o como dice la ley 13, titulo 32, partida 3a, concordante con los principios de nuestra legislación sobre la materia: "maguer el ome haya poder de fazer en lo suyo lo que quisiese; pero debelo fazer de manera que non fagadanonin tuerto a otro*". Como vemos, la Corte deja establecida su doctrina respecto a los permisos para la actividad y su mantenimiento, en la medida que se den las condiciones que exigen las leyes, (precariedad) como por ejemplo, las de salubridad pública. También se dispone por la Corte que no existen derechos absolutos en nuestra Constitución, sino que todos ellos están sujetos a la reglamentación del Estado, desde las leyes del Congreso y las reglamentaciones de policía derivadas de ellas.

desde los informes técnicos que abonan los problemas que la actividad produce sobre la salud pública, sustentando entonces el actuar de la Administración que además, ha sido progresivo tal como hoy lo exige el principio derivado del artículo 4 de la Ley Nº 25675. Este es otro adelanto que nos brinda esta sentencia del siglo XIX: la razonabilidad del ejercicio del poder de policía se asentará en un fundamento técnico en la decisión (estudio científico) y procedimientos administrativos que calificaríamos de acceso a la información.

Una secuela de este caso la encontramos en "*Ancore SA /Municipalidad de Daireaux s/daños*"[5] sobre poder de policía. Otra sentencia similar es el conocido caso "*Copetro c/Municipalidad de Ensenada*"[6].

III. La zaga "Kattan": la apertura de los tribunales para la defensa popular

Esta etapa se inicia con la sentencia "*Kattan, Alberto E. y otro c/ Gobierno Nacional -Poder Ejecutivo*" 10/05/1983[7], la que se presenta en una serie de dos. Ellas son la primera gran noticia sobre el derecho ambiental en la Argentina. Su tema central resulta ser la legitimación amplia para la defensa de un bien jurídico que no es de pertenencia individual sino colectiva, y los aspectos laterales de la evaluación de impacto ambiental y la inversión de la carga probatoria. **En perspectiva, podríamos decir que "Kattan" y "Mendoza" son las dos sentencias más importantes del derecho ambiental de nuestro país.** La paradoja es que se ubican

[5] La Municipalidad de Daireaux (población del oeste de la provincia de Buenos Aires), el 21/10/1996, por Ordenanza Nº 577 prohibió la instalación de feedlots dentro de un radio de 15 kilómetros contados desde la plaza principal de la ciudad, y además dispuso como régimen transitorio que los establecimientos existentes debían adecuarse antes del 15/11/1996.

[6] Recordemos que en el caso "*Copetro c/Municipalidad de Ensenada*" la mencionada empresa promueve demanda a los fines de que la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal 1887, sancionada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Ensenada, referida al tratamiento de efluentes y residuos industriales, la que es rechazada tanto por entender que el municipio tiene competencia para dictar la misma así como para merituar que ella se ajusta al poder de policía ambiental tal como se desprende del segundo párrafo del artículo 41 CN.

[7] "*Kattan, Alberto E. y otro c/ Gobierno Nacional -Poder Ejecutivo*", 10/05/1983, Juzgado Nacional de 1a Instancia en lo Contencioso-Administrativo Federal Nº 2 (JN Federal Contencioso Administrativo). La Ley, D.576.

en los dos extremos de la organización del Poder Judicial: una pertenece a la Corte y la otra a un juez de primera instancia. Pero "Kattan" fue tan trascendental que se puede decir que ocupa junto a la causa Riachuelo, ese lugar estelar en nuestro derecho judicial ambiental. Dijo el gran maestro Guillermo Cano de Kattan: "*cuando Neil Armstrong dio su primer paso en la Luna se dijo que el suyo no había sido un tranco sino un gigantesco salto adelante en la historia de la Humanidad. Acudiendo al símil y guardando las proporciones, opino que las dos decisiones del juez federal Oscar Garzón Funes (h.) que comento en estas notas configuran una piedra miliar en la historia de nuestro Derecho Ambiental*[8]". A pesar de que la misma se dio desde la base más baja del sistema judicial, no deja de ser una enorme resolución[9].

La demanda fue motivada por dos autorizaciones a empresas japonesas dadas por el Poder Ejecutivo, para pescar catorce toninas overas, circunstancia que los demandantes consideraban que podía resultar, de concretarse, de importancia suficiente como para alterar el ambiente en que habitan estos animales y la forma y expectativas de vida de los mismos. Solicitaban en su presentación la suspensión de dichos permisos "*hasta tanto existan estudios acabados acerca del impacto ambiental y faunístico que dicha caza pueda provocar*".

El primer gran aspecto a destacar de Kattan es –como lo adelantáramos– la **legitimación.** Al respecto dice el Considerando VII: "*La Ley Nº 22421 declara de interés público a la fauna silvestre, así como su protección, conservación, propagación, repoblación y aprovechamiento racional. Todos los habitantes de la Nación tienen el deber de proteger la fauna silvestre conforme a los reglamentos que para su conservación y manejo dicten las autoridades de aplicación. La norma principal está dada en que 'todos los habitantes... tienen el deber de proteger la fauna silvestre'. La reglamentación que el precepto menciona debe instrumentar tal finalidad para favorecerla y nunca para impedirla*." El primer comentario que surge ante semejante cambio de timón en materia de legitimación es: ¿Estamos

[8] Cano, G. (1983). "*Un hito en la historia del derecho ambiental argentino*", publicado en La Ley, D.568.

[9] Tan importantes fueron la resolución por la cautelar y la sentencia en autos Kattan (así como la figura de Kattan) que la Cámara de Diputados de la Nación por Resolución 974-D/2005 declaró el día 22 de marzo de cada año como Día Nacional de los Derechos Difusos en atención a que fue el día en que el Juez Garzón Funes firmó el fallo haciendo lugar a la medida de no innovar en relación a resoluciones que autorizaban la pesca de toninas en el Mar Argentino, y en homenaje al doctor Alberto Kattan (Resolución firmada por Héctor T. Polino, Alfredo Bravo, Guillermo Estévez Boero, Martín Mendoza, Ricardo F. Molinas, Fernando E. Solanas y Cristina Zuccardi).

ante una acción popular? Pareciera. Un habitante de la provincia de Buenos Aires impugna un permiso para cazar fauna marina que se ejecutaría en la costa de Chubut. La presentación se hace en la ciudad de Buenos Aires, ante la justicia federal de esa ciudad en revisión contencioso-administrativa. Los actores se presentan en representación de la colectividad. La sentencia –y la medida cautelar antes- reconocen legitimación a este simple habitante, en una suerte de acción popular, es decir, la legitimación más amplia que reconocen los procesos constitucionales. Los dos actores se presentan sin ninguna relación con el lugar que pretenden proteger de manera puntual, ni donde se producen los efectos del acto. Sin embargo, el Juez Garzón Funes –en esto un homenaje para él también– acepta la pretensión. Daniel Sabsay en prieta síntesis del buen activismo judicial en alguna oportunidad ha dicho *allí donde el juez quiere, el juez puede.* Este es un buen homenaje a este juez que adelantó una gran porción del derecho ambiental argentino en esta pieza jurídica inolvidable.

La secuela Kattan se puede apreciar en la legitimación amplísima que en el año 2002 recepta el artículo 30 de la Ley General del Ambiente Nº 25675 (LGA).

Otros aspectos para destacar de Kattan son: a) la descripción del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado[10]; b) la noción de *derecho-deber* para encontrar la legitimación popular en cabeza del actor[11]; c) la inversión de la carga probatoria; d) el principio precautorio[12]; d) la valoración de los

[10] "*Considero que el derecho de todo habitante a que no modifiquen su hábitat constituye –ya lo adelanté– un derecho subjetivo. En efecto, la destrucción, modificación o alteración de un ecosistema interesa a cada individuo, defender su 'hábitat' constituye -a mi ver- una necesidad o conveniencia de quien sufre el menoscabo, con independencia de que otros miembros de la comunidad no lo comprendan así y soporten los perjuicios sin intentar defensas. Si se altera el aire que se respira, el agua que se bebe o la comida que se ingiere, el afectado directo es cada uno de los potenciales perjudicados. Si la biosfera se modifica, cada persona verá alterada su forma de vivir, su existencia estará amenazada o reducida; no se trata de necesidades o conveniencias públicas, se trata de cada vida afectada y de quienes dependen de esta persona*". Formidable descripción del derecho, en años en que ni siquiera la Argentina podía verse gobernada por la Constitución como norma suprema.

[11] Dice la sentencia: "*…si se habla de 'derecho subjetivo', (…) se trata de la facultad de exigir a otro u otros una conducta determinada -sea positiva o de abstención- Según Ihering. 'derecho' es un interés jurídicamente protegido; y se trata obviamente del interés humano que es fundamento y medida de los derechos y las acciones. Es decir, derecho subjetivo es el poder concedido por el ordenamiento jurídico, que sirve para la satisfacción de intereses humanos (conf. Ennecerus-Kipp-Wolff citados por Borda, Guillermo en "Tratado..." - Parte General, t. I, p. 37).*

[12] Dice: "*La Ley Nº 22421 y su decreto reglamentario muestran claramente cuáles son los flagelos que atacan a las distintas especies animales. En primer lugar la sobreexplotación. Si no se sabe cuántos animales forman la población de una especie, su forma de vida y otras cuestiones relacionadas al medio ambiente no puede decirse que haya o que no haya sobreexplotación.*

informes científicos[13] aportados en la causa y finalmente e) los principios ambientales[14].

Esta sentencia provocó seguimiento en numerosas causas judiciales que podríamos denominar *juicios de suspensión de proyectos por falta de evaluación de impacto ambiental (EIA)*[15]. Algunas que podemos mencionar son "*Schroeder Juan y otros c/Estado Nacional Secretaría de Recursos Naturales s/amparo*"[16], "*Fundación Fauna Argentina c/ Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca de la provincia de Buenos Aires s/amparo*"[17], y más adelante entre otras, la sentencia en autos

---

Una actitud conservadora es la más aconsejable y prudente. Si no hay estudios ciertos, avalados por un rigorismo científico indudable, debe protegerse la especie. En el caso se trata de delfines que cazarían dos empresas extranjeras para fines eminentemente comerciales. Se trata de sociedades comerciales y debe resumirse que cada uno de sus actos tiene finalidad mercantil, onerosa." Ante la incertidumbre, ante la falta de certeza sobre la población animal a ser explotada, la misma debe protegerse y no explotarse. Nos parece en este punto que Garzón Funes y el abogado Kattan oficiaron de iluminados, dos adelantados que como diría Cortázar revelaron contenidos que veinte años después aparecerían en la Ley Nº 25675 en el año 2002.

[13] Notemos que la Resolución enumera una serie de estudios científicos aportados por la actora, a los que asigna una importancia destacada. Se enumeran el informe de la "Fundación Vida Silvestre Argentina" (FVSA), representada por el Doctor Mario Gustavo Costa que aporta un informe de la investigadora Rae Natalie Prosser de Goodall, Directora del Programa de Cetáceos Australes – CADIC; una nota de Juan C. López dirigida al Director de Turismo de la Provincia de Chubut, el 22 de febrero pasado, con la colaboración del doctor Ricardo Bastida, del licenciado Hugo Castello y del Doctor Jorge Mermoz y el Doctor Bellisio y Juan C. López.

[14] Operan en "Kattan" dos principios centrales en materia de actuación proactiva: la prevención y la precaución. Ambos actúan antes de que el evento suceda, pero se diferencian por el grado de conocimiento que exigen para su activación. Mientras el principio de prevención se posa sobre elementos ciertos –opera sobre la certeza- el principio de precaución se proyecta sobre consecuencias perjudiciales probables –opera ante el estado de incertidumbre-. Esto en "Kattan" se muestra significativamente, porque este amparo tiene por pretensión la anulación de autorizaciones de caza y pesca fauna marina "*hasta tanto existan estudios acabados acerca del impacto ambiental y faunístico que dicha caza pueda provocar*". Esos estudios científicos probarían que esa actividad no producirá una alteración sobre el ambiente.

[15] En este tipo de acción el accionante deberá acreditar: a) la necesidad de que la actividad deba completar el procedimiento de EIA; b) la inexistencia de EIA o el falseamiento de los datos en el procedimiento o el incumplimiento de la Declaración de Impacto Ambiental(DIA), es decir, el núcleo fundante de la petición: la violación del vector preventivo ambiental; c) el principio de ejecución de la actividad.

[16] CN Fed Contencioso-Administrativo Sala III, septiembre 8-1994, autos "*Schroeder Juan y otros c/Estado Nacional Secretaría de Recursos Naturales s/amparo*", donde el actor solicita la suspensión del proyecto de instalación de una planta de tratamiento de residuos peligrosos en Tres de Febrero, por falta de DIA que la habilite ambientalmente. La justicia hace lugar entendiendo que el vecino del lugar estaba habilitado, y suspende el proyecto y la licitación que el Estado argentino llevaba adelante.

[17] El caso "*Fundación Fauna Argentina c/Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca de la provincia de Buenos Aires s/amparo*" fue resuelto por el Juzgado Federal Nro. 2 de la ciudad de Mar del Plata donde se aceptó la legitimación de la Fundación y se resolvió anular un permiso para capturar cetáceos otorgado por la provincia porque el mismo no había realizado la

"*Recurso de hecho deducido por la Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek Toi en la causa Comunidad Indígena del Pueblo WichiHoktekToi c/Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*"[18], "*Yane, Salvador c/Municipalidad de General Alvarado s/Materia a categorizar*"[19], "*Barragán José Pedro c/ Autopistas Urbanas S.A.- Gustavo Cima y otros s/ Amparo (ART. 14 CCABA)*"[20], "*Fundación Reserva Natural Puerto M.D.P. c/Club Atlético Aldosivi s/Sumarísimo*"[21]. También vale la pena considerar esta sentencia como la apertura de la puerta en temas de legitimación colectiva. Y sobre este aspecto que hemos comentado se puede consultar la famosa discusión entre los dos grandes maestros Guillermo Cano y Miguel Marienhoff[22]. En este sentido, la misma provocaría seguimiento

---

correspondiente evaluación de impacto ambiental. Para encontrar estos y otros elementos contenidos en el fallo se puede consultar una de las notas más destacadas del mismo:
Sabsay, D. (1997). "*El Desarrollo Sustentable en un Fallo de la Justicia Federal*", Publicado en *El Derecho*. Diario de Jurisprudencia y Doctrina. Año XXXV/Nº 9355. Buenos Aires.

[18] En el caso "*Recurso de hecho deducido por la Comunidad Indígena del Pueblo WichiHoktekToi en la causa Comunidad Indígena del Pueblo WichiHoktekToi c/Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*" del 11 de julio de 2002, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decide que se deben suspender unos permisos administrativos de deforestación otorgados por el Gobierno de Salta por falta de evaluación de impacto ambiental previa. Hemos anotado esta sentencia en:
Esain, J. A. (2004). "*El amparo ambiental en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La idoneidad de la vía. La medida autosatisfactiva como acción de cese para actividades iniciadas en su ejecución sin procedimiento preventivo ambiental*" en el Suplemento de Derecho Constitucional de la revista La Ley, 2 de abril del 2004.

[19] SCBA, causa C. 90.020, "*Yane, Salvador contra Municipalidad de General Alvarado. Materia a categorizar*" donde el Alto Tribunal Provincial, confirmando la sentencia de la Cámara Civil y Comercial de Mar del Plata, tiene por legitimado a un habitante del lugar para ordenar la suspensión de la disposición final de residuos en el basural de la ciudad de Miramar hasta tanto se complete el procedimiento de EIA.

[20] "*Barragán José Pedro c/ Autopistas Urbanas S.A.- Gustavo Cima y otros s/ Amparo (ART. 14 CCABA)*", EXPTE: EXP 3059/0, publicada con nota de Esain, J. A. (2004). "*Derecho ambiental: Un caso de ruidos molestos generados por el tránsito automovilístico en una autopista. La ejecución de la sentencia ambiental y la justicia cumpliendo roles de la administración omisiva*", en el diario La Ley C-1019. Esta sentencia –un caso llevado adelante por el área de Acceso a la Justicia de la FARN, coordinada por Andrés Nápol– sigue parcialmente la línea de "Kattan" porque en ella se legitima a un ciudadano que vive a la vera de la autopista para solicitar que se realice la EIA de la misma, no ordenando suspender la actividad en la misma, aunque sí con serios apercibimientos en la ejecución de la sentencia.

[21] Cámara Federal de Mar del Plata, autos "*Fundación Reserva Natural Puerto M.D.P. c/Club Atlético Aldosivi s/Sumarísimo*" expediente nro. 13.438 sentencia del 19 de junio de 2013 reg. Tomo CLI folio 19298 año 2013.

[22] Como no se podía esperar menos, entre grandes maestros las discusiones son de un nivel tan elevado que merecen ser tenidas en cuenta. Como en la época griega, recordemos que entre los intercambios de opinión y las contradicciones tenemos mejores desarrollos de contenidos. Para los que quieran profundizar la discusión se puede primero ver primero Marienhoff Miguel, "*Delfines o toninas y acción popular*", publicado en El Derecho T 105-245, donde el gran maestro derecho administrativo critica la resolución de Garzón Funes porque entiende

en la citada "Schroeder" aunque limitando la legitimación al habitante del lugar. De todos modos, siguiendo su doctrina podemos citar autos "*Cirignoli Sebastián c/ Ramón Aguerre y/o quien resulte responsable y/o quien resulte propietario de la Estancia Rincón del Uruguay y/o quien resulte responsable e Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ICAA) s/ acción de amparo ambiental*"[23], la citada "*Yane Salvador c/Municipalidad de General Alvarado s/ Materia a categorizar*", entre otros.

IV. Resoluciones por temas de responsabilidad y proceso civil

En este sector hemos analizado en nuestro anterior aporte varias resoluciones. La más importante es la causa "Almada c/Copetro" de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires[24] (SCBA)**.** Esta causa es un ejemplo de activismo judicial y limitación del principio de congruencia pues recordemos, el expediente es iniciado por una enorme cantidad de vecinos que sufren la contaminación de una fábrica que hace venteo de coque, una sustancia cancerígena que afecta un barrio entero. La causa se inicia en la mitad de la década de los ochenta por daños individuales, pero al momento de resolverse, primero la Cámara Civil de La Plata (en un señero voto del Dr. Roncoroni) y a su turno la SCBA, verifican la nueva normativa de protección del ambiente con carácter colectivo, y extiende su sentencia a estos aspectos. Se resquebraja la idea de congruencia con base en un activismo judicial que luego se expresaría en el artículo 32 de la LGA, donde el juez extiende la resolución a temas no sometidos por las partes; esto sin perjuicio de la observación que el Ejecutivo hiciera de este aspecto, la que para

---

que es una acción popular y ella no se encuentra reglada en ninguna ley en nuestro país y por lo tanto, es imposible de dar legitimación a los dos ciudadanos actores. Cano, ni lerdo ni perezoso, contesta en Cano Guillermo, "*Un hito en la historia del derecho ambiental argentino*", publicado en La Ley, 1983-D 568. Lo notable de esto fue que Marienhoff al ver la crítica que sufría decide publicar un artículo de doctrina, que en realidad es una contra réplica que se puede consultar en "*Nuevamente acerca de la acción popular. Prerrogativas jurídicas. El interés difuso*", El Derecho, T 106 923. Como correspondía, a esta intervención, Cano decidió contestar, y lo hizo en la misma revista, en "*Acerca de la acción popular y otros temas de derecho ambiental*", El Derecho T 107.

[23] Expte. N° 2.743 - "*Cirignoli Sebastián c/ Ramón Aguerre y/o quien resulte responsable y/o quien resulte propietario de la Estancia Rincón del Uruguay y/o quien resulte responsable e Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ICAA) s/ acción de amparo ambiental*" - Cámara Civil y Comercial de Corrientes - Sala IV – 10/04/2006.

[24] SCBA "*Almada Hugo Néstor, Irazu Margarita y Klaus Juan Joaquín c/ Copetro S.A. s/Daños y Perjuicios*", 9 de noviembre de 1995.

el derecho ambiental argentino es como si nunca hubiera sucedido pues la jurisprudencia antes y después se ha encargado de desmentir ese criterio del derecho formal en los contenidos materiales[25].

V. Las resoluciones por cuestiones de competencia - remisión

Existen una serie de resoluciones en materia de competencia que no podemos dejar de mencionar y que han sido desarrolladas en trabajos propios a los que remitimos[26]. Preferimos en el presente trabajo utilizar este espacio para abordar otras cuestiones que actualicen aquel trabajo de 2010.

▶ La causa Mendoza por la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo

Esta causa –*la causa Riachuelo*– es, como lo indica la cita inicial, el tercer hito del derecho ambiental argentino. Tal como lo había dicho Sabsay en relación al juez Garzón Funes en el caso Kattan aquí, la Corte tenía voluntad para actuar con activismo y dar protección al derecho en el caso. Es que –como lo dijéramos en algún trabajo– estamos ante una *Corte para el desarrollo sostenible*[27].

---

[25] El Decreto de promulgación de la Ley General del Ambiente Nº 25675 (Decreto Nº 2413/2002, B.O. 28/11/2002) en su artículo 4 observó la frase final del original artículo 32 del Proyecto de Ley "*Asimismo, en su sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente a su consideración por las partes*". Pero basta ver "Mendoza Beatriz" (y una veintena de casos más) para comprender cómo la Corte ha ejercitado el activismo del artículo 32 incluso a cuestiones no sometidas por las partes, haciendo caso omiso a la observación mencionada.

[26] Los dos trabajos a los que remitimos para este aspecto son:

Esain, J. A. (2012). "*La competencia judicial ambiental en el artículo 7 de la Ley General del Ambiente*", publicado en el número 31 de la Revista de Derecho Ambiental de la Editorial Abeledo Perrot, julio noviembre 2012, número especial a los diez años de la Ley Nº 25675.

Esain, J. A. (2010). *"La Justicia para el desarrollo sostenible: jurisprudencia ambiental en doscientos años de Argentina"*. Informe Ambiental FARN 2010. Buenos Aires. Disponible en www.farn.org.ar/informe2010.pdf

[27] Esain, J. A. (2009). "*La Corte ambiental. La agenda de la sostenibilidad por nuestro Alto Tribunal*". Informe Ambiental FARN 2009. Buenos Aires.
Disponible en www.farn.org.ar/informe2009.pdf

Sabsay, D. A. (2006). "L*a Corte Suprema de Justicia de la Nación y la sustentabilidad de la Cuenca Matanza-Riachuelo*", revista La ley del 11/07/2006, anotando la resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 2006-06-20 en autos "*Mendoza, Beatriz S. y otros c.*

Daremos un pantallazo resumido del caso Mendoza pues para un análisis completo nos remitimos a anteriores informes anuales de FARN. El caso es que un grupo numeroso de vecinos se presenta ante la Corte solicitando indemnización por los daños y perjuicios en su salud y propiedad y los daños colectivos por la contaminación de toda la cuenca Matanza-Riachuelo. La Corte en su despacho del 20 de junio de 2006 dividió las pretensiones y se declaró incompetente para los daños individuales, tomando el caso en relación a la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva. En dicha resolución, se advierte una omisión del Estado en sus diferentes carteras en la gestión ambiental de la cuenca de la que ha derivado un daño ambiental de incidencia colectiva el que se solucionaría de manera urgente con la implementación de un Plan. En consecuencia, obliga en este despacho inicial al Estado a que lo presente. En el trámite de la causa tenemos varios puntos interesantes para considerar: a) consolidación de un proceso multipartes; b) información pública; c) audiencias públicas; d) pruebas científicas multidisciplinarias; e) formación de frentes para identificar y acumular esas "multipartes" del expediente; f) fortalecimiento de una secretaría para la tramitación de la causa; g) novedoso sistema de traslado de la demanda; y h) subdivisión de la pretensión colectiva en prevención y recomposición y daño ambiental de incidencia colectiva.

En la sentencia del 8 de julio de 2008, la CSJN se aboca primero al proceso de recomposición y prevención que tiene un objeto decisorio orientado al futuro (considerando 15). La Corte aclara que el proceso relativo a la reparación del daño como consecuencia de la decisión que se adopta, continuará ante ella, "*puesto que no se refiere al futuro, sino a la atribución de responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado*". Recordemos que esta misma resolución impone a la Administración –a la que declara responsable– la ejecución de un Plan Integral de Recomposición porque resuelve que lo presentado por la gestión de la ex Secretaria de Medio Ambiente Romina Picolotti en su momento, no era un plan que cumpliera las pautas mínimas para la recomposición y prevención de daños al ambiente de la cuenca. Por este motivo, la Corte da pautas respecto al plan. En lo relativo a la sentencia varias anotaciones: a) es parte del proceso, es decir que se relativiza el rol de sentencia como final del mismo;

Estado Nacional y otros"
Cafferatta, N. (2007). "*El tiempo de las cortes verdes*", publicado en Revista Jurídica La Ley, 21/03/07.

b) múltiple división de la causa donde la resolución del 8 de julio de 2008 es sólo el final de un proceso cautelar urgente dentro del juicio[28].

Además de ello, la Corte en la sentencia del 2008 dispone: a) concentración de la responsabilidad[29]; b) sistema de información pública digital[30]; c) mandato de cumplimiento obligatorio[31]; d) fuerte control sobre la razonabilidad de la actividad de los poderes políticos -nueva limitaciones del self restraint-; e) sistema de apercibimientos para lograr el "enforcement" de los mandatos[32]; f) mandato imperativo y obligatorio para el Estado de tratar la contaminación industrial[33]; g) sistema internacional de medición e indicadores del nivel de cumplimiento[34]; y h) sistema cuádruple de control sobre la ejecución de la sentencia[35].

---

[28] Recordemos que la Corte dividió la pretensión inicial -en el auto del 20 de junio de 2006- en dos partes: a) pretensiones individuales y b) pretensión colectiva. Hoy vemos dentro de la segunda pretensión una nueva división entre b.i) recomposición y prevención y b.ii) pasivo ambiental y daño moral colectivo.

[29] La sentencia resuelve los problemas de dilución, superposición y desarticulación de responsabilidades al designar a la Presidente de la Autoridad de Cuenca como la obligada a asegurar la ejecución del programa, asumiendo las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en su implementación.

[30] Obliga a que se organice un sistema de información pública digital que, de modo concentrado, claro y accesible, contenga todos los datos, informes y listado y cronogramas y costos actualizados.

[31] Dice expresamente la sentencia que ella comportará una condena, y además dice que "*consiste en un mandato de cumplimiento obligatorio para los demandados*". Para moldear los nuevos perfiles de estas sentencias atípicas, la Corte en esta oportunidad ya no exhorta, sino que –siguiendo a la Corte Americana en cuanto a la facultad de dar estos mandatos a los otros poderes– envía este mandato a las autoridades, con un claro apercibimiento al respecto.

[32] Dentro de la propia resolución la Corte dispone como apercibimiento para el incumplimiento de los mandatos referidos la responsabilidad de los funcionarios públicos responsables. En el caso la presidenta de la ACUMAR.

[33] Según la sentencia ACUMAR deberá inspeccionar todas las empresas, identificar a las que considere contaminantes, e intimarlas para que presenten un plan de tratamiento de efluentes en 30 días, que será evaluado durante otros 60 días. Las empresas deberán cesar los vertidos en 180 días, contados desde desde la fecha del fallo La Autoridad de Cuenca podrá clausurar empresas, pero podrá prorrogar los plazos en casos de dificultad económica para pagar los costos del tratamiento. El Estado deberá informar a las empresas las líneas de crédito disponibles. Asimismo, se deberá presentar un Proyecto de reconversión industrial y relocalización de empresas del Polo Petroquímico Dock Sud, el que deberá ser presentado públicamente. Todo esto derivó en casi el 80% de la actividad que ha venido desarrollando ACUMAR durante estos años, por lo que la sentencia ha tenido un rol central en el perfil de la autoridad de cuenca.

[34] Ordena la adopción de algún sistema internacional de medición a efectos de medir el nivel de cumplimiento de los objetivos de mejoramiento, recomposición y prevención del daño ambiental contemplados en el Plan de Saneamiento Integral y el programa de actividades ordenado en la sentencia.

[35] La sentencia del 8/07/2008 establece un sistema de control externo del Plan de Saneamiento, el que estará conformado de la siguiente forma: a) Auditoría General de la Nación (AGN en adelante) que tendrá a su cargo el control financiero y presupuestario del Plan de

▶ La causa Salas por el desmonte en Salta

La causa "*Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo*[36]" resulta de capital importancia en el devenir del derecho ambiental argentino. Los antecedentes del caso son que la Ley Nº 26331 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos establecía una moratoria, en la que prohibía avanzar con nuevas autorizaciones de desmonte por el lapso de un año y hasta tanto, cada provincia contara con el ordenamiento territorial de los bosques nativos en su territorio. Este proceso debía realizarse en forma participativa, y de acuerdo a los diez criterios de sustentabilidad que se incluían en el Anexo de la ley. Ante la inminencia de la ley (y de dicha interdicción) la provincia de Salta otorgó varios centenares de permisos de deforestación, que dieron base a un importante conflicto con las comunidades de pueblos originarios que habitan el bosque.

La primera resolución del caso "Salas"[37] se da en un ámbito "previo" a la definición respecto a su competencia originaria y exclusiva. Esto lo sabemos ahora, ya que con la resolución del 13 de diciembre de 2011, la Corte pone fin a su intervención en el caso, decidiendo su *incompetencia* en *instancia originaria y exclusiva* (artículo 117 CN) y, calificando su trabajo desde el año 2008 hasta el 2012. En cine podríamos decir que, a modo de *flash back*, el Considerando 7 de la resolución referida dice: "*7º) Que en las condiciones indicadas, esta Corte considera que se han alcanzado los propósitos perseguidos con la intervención asumida en el pleito y, consecuentemente, el Tribunal debe desprenderse del conocimiento en la causa, en la medida en que no corresponde a la competencia originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional*". Según este pá-

---

Saneamiento; b) Cuerpo Colegiado de Control participado para el control de la Gestión del Plan de Saneamiento, el que estará a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Nación y las ONG que participaron en la causa (Asoc. Vecinos de La Boca, CELS, FARN y Greenpeace); c) Juzgado Federal de Primera Instancia que luego mutó –en el año 2012– en dos jueces con el control de todas las tareas de ejecución de la sentencia; d) Corte Suprema: Las decisiones del juzgado de primera instancia serán recurribles por vía de recurso extraordinario ante la Corte. Las resoluciones administrativas que dicte la ACUMAR serán recurribles ante dicho Juzgado Federal, y llegarán a la Corte por la vía antes mencionada.

[36] S. 1144. XLIV. ORIGINARIO "Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo".

[37] La primer resolución del caso "Salas" ante la Corte fue precedida por un despacho, fechado el 19 de diciembre de 2008 que se puede ver también en el sitio oficial de la Corte en Internet (www.csjn.gov.ar). En el mismo, se resuelve correr vista al señor Procurador General de la Nación para que se expida acerca de la intervención de manera originaria y exclusiva antes de resolver la medida cautelar pues había sido solicitada.

rrafo, desde 2008 al 2012 ha "asumido en el pleito" una "intervención" en la que persiguió "propósitos", los que una vez cumplidos obligan a la Corte a definir su incompetencia y enviar la causa a los tribunales locales. Ello, porque el caso desde el inicio tenía elementos locales que hacían necesaria la declaración de competencia a favor de la justicia provincial. Pero lo que notaba la Corte en aquel diciembre de 2008, era que si la cuestión regresaba a la justicia salteña y sólo ingresaba en el ámbito de la Corte en tiempos del recurso extraordinario federal (artículo 14, Ley Nº 48), podrían consentirse violaciones a derechos fundamentales por el gobierno provincial, que dieran lugar a responsabilidad internacional del Estado argentino. En ese contexto, es que se decide por un punto intermedio donde interviene *momentáneamente,* persiguiendo "propósitos" que se relacionan con la protección de esos derechos para evitar responsabilidad internacional.

Estamos ante una intervención en una instancia que procesalmente podríamos denominar "previa" a la resolución por competencia. La descripción de la actuación, los propósitos perseguidos y sobre todo, el balance del recorrido aparecen en los Considerandos 1 y 2 de la resolución del 13 de diciembre de 2011 en autos "Salas". Los elementos centrales que pueden describir este tipo de intervención son:

a) Gravedad fáctica. A esto la Corte lo denomina "gravedad de los hechos denunciados por los actores";

b) Alteración relevante del ambiente. Lo que la Corte ha detectado es una "afectación al medio ambiente" por "aquellas actividades realizadas de manera indiscriminada";

c) Prueba manifiesta y evidente de la afectación. Califica la Corte el modo en que se muestra la afectación del ambiente con el adjetivo "clara".

Esto evidencia que para que este tipo de intervención excepcionalísima se lleve adelante deberá mostrarse la afectación de modo claro, es decir, manifiesta y evidente. El conflicto que ha calificado para persuadir a la Corte de actuar de este modo es un deficiente ejercicio del poder de policía ambiental por la provincia, en el control de particulares que gozan del permiso de tala y desmonte de bosques provinciales. Lo interesante es que la Corte interviene en 2008/9 para movilizar al Estado local y a

efectos de evitar la responsabilidad internacional del Estado argentino, pero dependiendo mucho de lo que suceda en la administración salteña. Y así, en el despacho citado se enumeran las alternativas que se han dado en el marco de su actuación hasta el año 2011. Se lo hace con el objetivo de dar una noción global de su intervención excepcional, vinculando los pasos de toda la etapa, con los puntuales objetivos perseguidos. El detalle que explica esto aparece en el metafórico comienzo del segundo párrafo del Considerando 2 donde se dice "en el marco del camino emprendido con ese propósito". Debe percatarse el lector que para la Corte esta enumeración de movimientos, se enmarcan en una estructura de actuación –de allí, la idea de "camino emprendido"– excepcional y limitadísima, pues la misma se conduce en base a metas muy definidas; por eso indica "con ese propósito" en clara referencia a los elementos del primer párrafo del mismo Considerando 2.

En los Considerandos 3 y 4, la Corte enumera las actividades que se han venido dando por las partes -en paralelo a la causa- sobre todo el Estado salteño, en vistas de solucionar los inconvenientes detectados que provocaran la cautelar dictada en diciembre 2008 y marzo 2009. Recordemos que las medidas dispuestas tenían por objeto sacar de la modorra a la provincia, despertarla de su aletargado sueño, para provocar un cambio de actitud en su ejercicio del poder de policía ambiental, respecto a actividades que, al realizarse de manera indiscriminada son –como ella lo ha dicho– fuente de una "*clara afectación al medio ambiente*". Se han desarrollado varios elementos en paralelo a la causa que la provincia ha motorizado, para así cumplir las mandas de la Corte y eso se refleja en la resolución de diciembre de 2011. En el Considerando 5 la Corte entiende que ese recorrido de normas: (a) *evidencia la voluntad política del Gobierno Provincial de superar el conflicto que dio origen al proceso*; y (b) *demuestra un avance significativo en la legislación provincial en lo que concierne a la protección de los bosques nativos, mediante la utilización de diversos instrumentos de gestión ambiental.* Como consecuencia de todo esto, la Corte dice que "*al no subsistir las circunstancias que determinaron el dictado de la medida cautelar dispuesta, corresponde levantar la suspensión allí ordenada*". Sobre todo, porque "*ha desaparecido el peligro de daño irreversible que determinó aquella decisión (artículo 203 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación)*". Es el daño de *peligro irreversible* para el ambiente, patentizado de modo *manifiesto*, lo que justificó la intervención cautelar de la Corte, y lo que ahora la obliga -una vez despejado el peligro de que acaezca- a desprenderse de las actuaciones.

Merece un párrafo aparte la valoración que hace la CSJN respecto a las *autorizaciones ambientales*. Lo hace en circunstancia de considerar la situación –en el futuro– de quienes habían visto suspendidos, cautelar y precautoriamente, la ejecución de los permisos de deforestación otorgados por el Estado provincial. Recordemos que la suspensión se dio para obligar al Estado local a modificar las normas referidas a bosques y sus políticas internas, y evitar la ejecución de una actividad permisionada, con potencial de degradar el ambiente si previamente no se estudiaban los impactos que podría generar. Así, una vez despejada la omisión del Estado local, y con las primeras respuestas mediante políticas públicas ambientales provinciales, lo que también debía considerar la Corte, era lo que sucedía con las autorizaciones de los particulares, que habían nacido en el marco de una estructura jurídica que ha mutado. Al respecto, el Alto Tribunal considera que los autorizados deberán adecuar el ejercicio actual a las nuevas condiciones y estructuras jurídicas. Esto nos permite verificar el modo en que la Corte interpreta el concepto de *licencia ambiental* en el ámbito del *derecho ambiental administrativo*[38]. Esto implica que las *autorizaciones administrativas ambientales* para la Corte son precarias, mutan en el tiempo y sobre todo, en base a las condiciones del ambiente sobre el que se posarán, el peligro de su agotamiento, elementos todos relacionados con una gestión en el marco del desarrollo sostenible[39].

En ese trajín, la Corte analiza las dos leyes centrales en el conflicto: la Ley Nº 26331 y Nº 25675. Este Considerando 8 es el que enumera las condiciones que contiene la Ley de Bosques Nativos: a) es de presupuestos mínimos, por lo que prevé un ejercicio normativo complementario provincial; b) contiene objetivos de políticas nacionales en la materia; c) define las autoridades de aplicación, nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), todas ellas necesitadas de concertar políticas comunes; d) dispone de facultades para cada autoridad, entre ellas, el otorgamiento de autorizaciones para desmonte o manejo sostenible del bosque; e) reconoce derechos a las comunidades originarias; f) considera sanciones administrativas como ejercicio concurrente del poder

[38] Dice al respecto la Corte: "*los titulares de los permisos que se encontraban alcanzados por aquella suspensión, otorgados por las autoridades locales con anterioridad a la vigencia de la ley 7543, deberán adecuarse a las prohibiciones y limitaciones emergentes de esa norma, de su decreto reglamentario 2785/2009 y de las demás disposiciones complementarias, de acuerdo a la categoría de conservación (color rojo, amarillo o verde) que le corresponda a la zona en la que se encuentren ubicados los proyectos autorizados*".

[39] Para ver sobre la precariedad de las autorizaciones ambientales se puede consultar el Capítulo 3 de Esain, J. A. (2012). "*Pesca marítima y derecho ambiental*", Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires.

de policía para cada jurisdicción; y g) cada jurisdicción es competente para llevar adelante tareas de recuperación y restauración del bosque. De este Considerando surgen las características que para la Corte posee la Ley Nº 26331 pero en el siguiente, avanza sobre la Ley General del Ambiente: "*9°) Que, por otro lado, la Ley General del Ambiente, 25675, ha instaurado un régimen jurídico integrado por disposiciones sustanciales y procesales, y ha consagrado principios ordenatorios y procesales aplicables al caso, y que deben ser estrictamente cumplidos, resguardando y concretando así la vigencia del principio de legalidad que impone a ciudadanos y autoridades la total sujeción de sus actos a las previsiones contenidas en la ley*." En el considerando 9 la Corte enumera las características en relación a la LGA: a) régimen jurídico que se compone de disposiciones *sustanciales* y *procesales;* b) compuesto también de principios ordenatorios y procesales; c) al que los particulares están obligados por regla de legalidad; y d) se cita el 7 y el 32 para justificar la competencia local que es así.

Como vemos, muy sabrosos contenidos depara el Alto Tribunal para elementos esenciales de la legalidad ambiental de nuestro país. Lo hace *pour la galerie*, porque el contexto en que edifica las características tanto de la Ley Nº 26331 como la 25675 no deja de ser un resolutorio donde declarará la incompetencia de la justicia federal para continuar conociendo en los autos principales. Pero ello no hace mella a efectos de dar precisiones muy contundentes, como por ejemplo que la LGA trae "disposiciones ordenatorias y procesales" cuestión que se debate enormemente en el ámbito doctrinario pues significa, ni más ni menos, la posibilidad de entender que los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental (PMPA) pueden abarcar como materia, el procedimiento. Recordemos que muchos autores –e incluso el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en su momento- se han opuesto a ello, considerando que los PMPA sólo pueden dar estándares respecto al estado del ambiente, pudiendo luego ser mejorados en cada jurisdicción local. Nos hemos opuesto a esa interpretación restringida del ámbito material que pueden abarcar los presupuestos mínimos y para ello, se puede consultar nuestro trabajo "*Competencias Ambientales*", editado por Abeledo Perrot en el año 2008. Pero pareciera que cuando la Corte expresamente sostiene que la Ley Nº 25675 es un "régimen jurídico" y luego lo describe diciendo "integrado por disposiciones sustanciales y procesales", acuerda una posición amplia al respecto.

En conclusión, "Salas" no deja de ser una demostración de que la Corte ha decidido que, en determinados casos, aun cuando luego llegue a de-

clararse incompetente, se acuerda entre sus Ministros -mientras se debate internamente esa cuestión- adoptar medidas conducentes para dirigir el conflicto y evitar el agravamiento de una situación denunciada. Para ello, da trámite *incipiente* a la pretensión, *exhorta* –cautelarmente– a los otros poderes a actuar y previene posibles inconstitucionalidades futuras. Asimismo, tiene en claro que la calidad institucional en una democracia por consensos depende básicamente del acceso a la información y la participación ciudadana; por eso impregna con estos dos principios a las actuaciones, sazonando esas exhortaciones con mandatos de publicidad y audiencias públicas. En cuanto al seguimiento, "Salas" funciona como disparador, en sintonía con la Corte bonaerense en autos "Rodoni", donde se consolida la idea que hemos llamado *debido proceso legal ambiental* [40]. "Salas" ha fortalecido los contenidos de la Ley Nº 26331 y su sistema complementario provincial pues se ha reglado en relación a la competencia local, la posibilidad de que cada provincia adecue, mediante políticas públicas locales ambiental, los contenidos nacionales. En este sentido, el lector puede imaginar un largo hilo conductor, que se remonta a la Ley de Riqueza Forestal 13273, avanza sobre el Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río 92, pasa por el artículo 41 de la CN, la Ley General del Ambiente y finalmente, se termina depositando en la Ley de Bosques Nativos, consolidada en cada espacio territorial provincial mediante las reglas complementarias de ordenamiento territorial. Como se puede ver, es un sistema complejo, de muy dificultosa unificación y uniformidad. Desafiantes contenidos que la Corte ha considerado como de trascendencia para satisfacer derecho fundamentales, relacionados con la biodiversidad y el ambiente de los pueblos originarios. Es en este sentido, "Salas" un enorme paso a favor de la consolidación del estado ecológico de derecho.

[40] En esto la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires en la causa A. 68.965, "*Rodoni, Juan Pablo y otros contra Municipalidad de Bahía Blanca. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley*", sentencia del 03/03/2010 ha desembarcado el debido proceso legal ambiental con garantías propias que deben formar parte de todos los trámites en materia ambiental. Entre ellas, la participación y el acceso a la información. Para profundizar el tema se puede consultar:

Esain, J.A. y García Minella, G. (2013). "*Derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires*", Abeledo Perrot, Buenos Aires.

▶ La Causa "Kersich" y el derecho humano al agua

Recientemente –el 2 de diciembre del 2014– la Corte ha resuelto una causa en la que ha provocado una enorme novedad pues ha consolidado en el ámbito interno la aparición de un nuevo derecho: el derecho humano al agua potable. Esto sucedió en "*Kersich, Juan Gabriel y otros el Aguas Bonaerenses*[41]". Los hechos son un grupo de vecinos de la localidad de 9 de Julio inician un amparo contra Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA), con el objeto de que dicha empresa realice trabajos y tareas necesarias para adecuar la calidad y potabilidad del agua de uso domiciliario, según los parámetros establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en coincidencia con la norma del artículo 982 del Código Alimentario Argentino, sobre todo frente a los elevados niveles de arsénico -superiores a los permitidos por la legislación vigente- que el agua presenta. Dirigen la reclamación contra la provincia de Buenos Aires, en virtud de que es titular del dominio acuífero, cuya preservación es responsabilidad de la empresa prestataria del servicio, y con fuente en la obligación del Estado local de conservar los recursos naturales, según lo dispone la Constitución local.

El juez de primera instancia dictó la medida cautelar solicitada por los demandantes y, en consecuencia, ordenó a ABSA el suministro a cada uno de los actores, en su domicilio y a las entidades educativas y asistenciales involucradas en el presente reclamo, de agua potable –en bidones– que se adecue a las disposiciones del referido artículo 982 del Código Alimentario Nacional, en la cantidad necesaria para satisfacer las necesidades básicas de consumo, higiene personal, y limpieza de manos y alimentos y cocción de éstos, en una ración no menor a 200 litros por mes. Además, dispuso la prohibición del consumo de agua de la red domiciliaria provista por la demandada en los referidos establecimientos educativos y asistenciales y, asimismo, ordenó a la agencia demandada la realización en forma mensual de análisis del agua que distribuye, en por lo menos diez domicilios del partido de 9 de Julio, debiendo publicarse los correspondientes resultados en las boletas de pago del servicio.

En lo procesal, la causa tuvo un renovado perfil colectivo cuando el magistrado aceptó, con posterioridad, la adhesión de 2641 personas en condición de nuevos actores, respecto de quienes hizo extensiva la medida cautelar y ordenó a la demandada acompañar, con relación a todos y cada

[41] CSJ 42/2013 (49-K) RECURSO DE HECHO "*Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo*" sentencia del 2.12.2014.

uno de ellos, el informe circunstanciado de rigor en el plazo de diez días, aclarando expresamente que este lapso podía ser ampliado, a pedido de la demandada, en consideración a la cantidad de presentaciones efectuadas.

La empresa apeló la resolución que fue confirmada por la Cámara Contencioso-Administrativa de La Plata, pronunciamiento que fue impugnado por la vencida mediante un recurso de inaplicabilidad de ley que, declarado inadmisible, dio lugar a recurso de queja que la SCBA desestimó -dejando firme lo resuelto-, con sustento en que la resolución impugnada no revestía carácter definitivo a los fines del remedio procesal intentado. Contra dicha decisión denegatoria ABSA interpuso el recurso extraordinario federal, cuya denegación dio origen a la presentación directa ante la Corte, la que motiva la resolución del 2 de diciembre de 2014 que aquí comentamos.

Queremos citar expresamente lo resuelto por la Corte, porque en este aspecto resulta fundacional para el derecho humano al agua. Decimos esto porque el encuadre que hace el Alto Tribunal al respecto es expreso. Dice la Corte en el Considerando 10: "*que en este sentido cabe recordar que los jueces deben buscar soluciones procesales que utilicen las vías más expeditivas, a fin de evitar la frustración de derechos fundamentales (doctrina de Fallos: 327:2127 y 2413; 332:1394, entre otros) No hay duda de que en el caso, existe la necesidad de una tutela judicial urgente, en la medida que está en juego el* ***derecho humano de acceso al agua potable****, la salud y la vida de una gran cantidad de personas y al mismo tiempo existe una demora de la demandada en la solución definitiva de esta situación*" (el destacado nos pertenece).

Pero no sólo el reconocimiento del derecho humano al acceso al agua potable, sino una descripción con mucho rigor, con cita de las fuentes en las que abreva para la consolidación del mismo. Ahora las anotaremos pero advertimos al lector ellas, en concordancia con lo que se ha dado en llamar la *Constitución convencionalizada* -ya que en estos tiempos posteriores a la reforma de 1994 los contenidos de la constitución *textual*- deben ser enriquecidos por los que traen tanto los convenios internacionales con jerarquía constitucional como la interpretación que sus órganos hacen de ellos.

Con esta lógica debemos verificar el Considerando 12 que dice: "*que el acceso al agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelado por los jueces. En este sentido cabe resaltar que en su reciente resolución A/HRC/RES/27/7 dis-*

tribuida el 2 de octubre de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas exhorta a los Estados a que "velen por que todas las personas tengan acceso sin discriminación a recursos efectivos en caso de violación de sus obligaciones respecto del derecho humano al agua potable y el saneamiento, incluido recursos judiciales, cuasi-judiciales y otros recursos apropiados" (11. c). En el campo de los derechos de incidencia colectiva, es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia. Por esta razón es que en muchos instrumentos internacionales se menciona la tutela del derecho al agua potable. En este sentido, la resolución A/RES/64/292, del 30/07/2010, de Naciones Unidas, declaró el derecho al agua potable y el saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. La "Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer" (1979), artículo 14, párrafo 2 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" del 17/11/1988, predican que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano y a contar con los servicios básicos; la "Convención sobre los Derechos del Niño", articulo 24, 2° párrafo (1989), exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades mediante el suministro de agua potable salubre. De otro lado, es de recordar que en el mes de septiembre de 2000 los dirigentes de todos los países se comprometieron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas a reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas que carecían de acceso al agua potable o que no podían costearla. Y que en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, celebrada en Johannesburgo, se acordó un objetivo similar para reducir a la mitad, también para el año 2015, las cifras de personas sin saneamiento básico. Asimismo, numerosos documentos de organizaciones internacionales, incluyen declaraciones en ese sentido, como la que surge de la Observación General N° 15 del «Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales» de Naciones Unidas, que el 15/11/2602, en virtud de la cual se dijo que: «El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos». En el caso resulta de fundamental importancia el derecho de acceso al agua potable y la aplicación del principio de prevención y, aun en la duda técnica, del principio precautorio, como sustento de ese derecho*".*

Completa la descripción el Considerando 13 que dice: "*que, en definitiva, el examen de los recaudos de admisibilidad de la instancia recursiva local, se llevó a cabo con un injustificado rigor formal que concluyó con la arbitraria cancelación de la vía revisora de que se trata, omitiendo con este modo de resol ver el tratamiento de una cuestión federal oportunamente articulada, con la consecuente frustración de los derechos comprometidos en dicho planteo tal como el derecho humano al agua (CIDH Caso "Comunidad Indígena Jakie Axa vs. Paraguay", sentencia del 17 de junio de 2005, Serie C, n° 125, párrafo 127; CRDH Caso "Vélez Loor vs. Panamá", sentencia del 10 de noviembre de 2010, Serie C, No. 218, párrafo 215; CIDH Caso "Pacheco Teruel y otros vs. Honduras", sentencia del 27 de abril de 2012, Serie C, n° 241, párrafo 67); y, a la par, con evidente menoscabo de .la garantía de defensa en juicio que asiste al recurrente (artículo 15 de la ley 48; causas CSJ 232/2010 (46-L) "L., S. R. y otra c/ Instituto de Seguridad Social de la Provincia - subsidio de salud s/ amparo" y CSJ 811/2008 (44-P) "Pilquiman, Crecencio c/ Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural", sentencias del 10 de diciembre de 2013 y del 7 de octubre de 2014, respectivamente).*"

La Corte entonces, en base a todo este desarrollo, hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y deja sin efecto la sentencia apelada con costas ordenando que vuelva el expediente a la SCBA a fin que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente en carácter de urgente.

Pero decide mantener el dictado de la cautelar pues dice está "*en juego el derecho humano al agua potable",* "*con base en los principios de prevención y precautorio*" y "*hasta tanto se cumpla con lo ordenado*".

En cuanto a los aspectos procesales, la CSJN decide que *"los jueces provinciales no pudieron integrar, de manera intempestiva y sorpresiva, a un número exorbitante de coactores al amparo colectivo ambiental, sino que debieron .arbitrar los medios procesales necesarios que, garantizando adecuadamente la defensa en juicio del demandado, permitieran que las decisiones adoptadas en el marco del presente proceso alcancen a la totalidad del colectivo involucrado, sin necesidad de que sus integrantes deban presentarse individualmente en la causa, medida que claramente desvirtúa la esencia misma de este tipo de acciones*" poniendo un límite al activismo judicial en la modificación del objeto procesal (lo dice expresamente en el segundo párrafo del considerando 10 con cita de "Mendoza Beatriz" Fallos: 333: 748; 329:3445).

VI. Conclusiones

Ya hemos señalado la trascendencia que tiene la jurisprudencia, y más aún en materia ambiental donde muchos contenidos de las leyes que gobiernan la disciplina tienen antecedente directo en resoluciones de la justicia. El papel activo, dinámico de los magistrados ha sido preponderante en el crecimiento y consolidación de la disciplina. En el presente trabajo hemos intentado aportar en este sentido algunos datos.

Sobre todo nos parece importante prestar atención a las noticias que desde la "Corte ambiental" en los últimos tiempos hemos notado, las que no son aisladas sino que tienen como corolario la Acordada 1/2014 de creación de la Oficina Ambiental y que además, han quedado galvanizadas en la gestión de conflictos de enorme trascendencia para el país como la deforestación en Salta ("Salas") y la más reciente sentencia "Kersich" con el desembarco y consolidación del derecho humano al acceso al agua potable.

Del presente recorrido queda claro que estamos ante arenas -las judiciales- en las que se debate a pleno la conflictividad ambiental. La Corte ha dado durante años, y sigue dando, monumentales aportes que pujan por un derecho ambiental autónomo, expansivo. Los días por venir serán evidentemente desafiantes en la realidad, pero si algo es seguro, es que esa desafiante y vanguardista disciplina encontrará a la justicia como principal ariete de crecimiento y consolidación.

CAPÍTULO II

ESCENARIO INTERNACIONAL

Fotolia

PRINCIPIO 10, CONSTRUYENDO UN CONVENIO REGIONAL

Tomás Severino
Director de Cultura Ecológica[1]

Resumen Ejecutivo

El presente artículo busca dar un panorama respecto del proceso hacia un convenio regional sobre el Principio10. El mismo es llevado a cabo a través de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe, y comienza este año a negociar un instrumento para la región que garantice la aplicación de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales.

El proceso referido cuenta hoy con 19 países adherentes y una participación de más de 600 personas del público interesado; habiéndose iniciado en la Cumbre de Río+20 en junio de 2012. Así cumple a mediados de este 2015 su tercer año de existencia.

Este escrito dará cuenta de lo que ha sucedido durante el último año y también sobre lo que tendría que suceder durante 2015. Por otro lado, plasmará algunas consideraciones pertinentes al momento que está viviendo el proceso.

[1] Cultura Ecológica, organización mexicana que promueve la gobernanza ambiental, que forma parte de la Iniciativa de Acceso México, coalición nacional que promueve la aplicación del Principio 10 desde hace catorce años.

I. Palabras iniciales

Quiero comenzar agradeciendo a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) por la invitación y la oportunidad de brindar información y reflexiones sobre el proceso de trabajo hacia una convenio regional en materia de derechos de acceso. Es importante mencionar que en el Informe Ambiental FARN de 2014, el Doctor Marcos Orellana describió y analizó de manera exhaustiva el proceso regional que nos convoca desde sus orígenes hasta finales del 2013. Descansan estas consideraciones sobre la posibilidad que los lectores, si les interesa profundizar en el tema, puedan tener acceso al inteligente y articulado texto elaborado por Orellana[2].

II. Construyendo un instrumento regional

A manera de reseña general, trataré sobre cómo fue el proceso de desarrollo 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", y cómo hemos llegado entonces hasta 2015. La historia de esta Declaración y su búsqueda por lograr un convenio regional sobre el Principio 10 (P10) tiene su origen en la llamada Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, Brasil, en el año 1992. Esta conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo tuvo como resultado una serie de acuerdos globales comopor ejemplo, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica. Pero también resultaron de ella, documentos político-programáticos que sentaron las bases para el desarrollo y el fortalecimiento institucional ambiental en la década del 90 (particularmente en América Latina y el Caribe), como son la Agenda 21 y la Declaración de Río. Esta última, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo[3], consiste de 27 principios que orientan una nueva alianza mundial que establezca formas de cooperación entre Estados y diversos sectores. Entre estos se encuentran el que establece la centralidad del ser humano en las preocupaciones del desarrollo sostenible, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas,

[2] Orellana, Marcos A. (2014). "*Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso*". Informe Ambiental FARN 2014. Buenos Aires. Disponible en: www.farn.org.ar/informe2014.pdf

[3] Más información: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

el principio precautorio, el principio "el que contamina paga"y el que instaura la Evaluación de Impacto Ambiental. El que aquí nos ocupa es el principio número 10 de esta Declaración, el cual establece que la gestión ambiental es con la participación de los interesados, con acceso a la información pública ambiental, con acceso a la participación en la toma de decisiones y con el acceso a los procedimientos judiciales.

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

III. El Principio 10 a 23 años de la "Cumbre de la Tierra"

El proceso hacia la construcción de un convenio regional que garantice la implementación de estos derechos de acceso en América Latina y el Caribe, nace a la luz oficialmente en la Conferencia de Río+20 celebrada en junio del 2012. Sin embargo, esta iniciativa venía gestándose al menos tres años antes desde la sociedad civil y dos años desde el gobierno de Chile [4]. Es entonces en Río+20, cuando a instancias del gobierno chileno,

[4] Las organizaciones miembros de la Iniciativa de Acceso para América Latina, parte de la red global The Access Initiative (TAI, por sus siglas en inglés), llevaron en el 2010 y 2011 a cabo la campaña de las 3Ds, tres demandas para los gobiernos hacia la Cumbre de Río+20 y acordó que una demanda común en la región de América Latina y el Caribe sería de la buscar en detonar la discusión alrededor de un eventual convenio regional sobre el Principio 10.

se logró el consenso de diez países[5] para firmar una Declaración que manifestase la intención de lograr la plena implementación nacional delos derechos de acceso en la región. Fue así como en una nota enviada al Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, se crea la Declaración sobre la aplicación del Principio de 10 de la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo[6]. A partir de allí se lleva a cabo, en noviembre de 2012, la Primera Reunión de Puntos Focales de la Declaración en Santiago de Chile, donde se estableció una "Hoja de Ruta" que buscaba orientar los principios y acciones para el diálogo regional, y establecer un entendimiento y una visión sobre la importancia y los beneficios de la implementación de los derechos de acceso, reconociendo también la importancia de la participación de la sociedad civil.

Con esta "Hoja de Ruta" se llega a la Segunda Reunión de Puntos Focales, en Guadalajara, México, en abril del 2013, donde se acordó un "Plan de Acción", que estableció las líneas de acción y las tareas a seguir; además se dispusieron las modalidades para la participación del público en el proceso, generando una apertura del mismo, un fenómeno innovador e incluyente que materializa en términos reales la participación.

En ese mismo 2013 se realizó en Lima, Perú, la Tercera Reunión de Puntos Focales, donde se acordó la "Visión de Lima", que no sólo incorpora el tema de los derechos de acceso como central, sino que también incluye un enfoque de derechos humanos como parte de sus valores y principios, entre otros, los de igualdad, transparencia, inclusión, progresividad y no regresión.

Durante el año 2014 a fin de dar continuidad a los trabajos del 2013, se sucedieron reuniones virtuales de los Grupos de Trabajo creados en el Plan de Acción, a saber: Grupo 1 de Fortalecimiento de Capacidades y Cooperación, coordinado por los gobiernos de Colombia y Jamaica; y Grupo 2, coordinado por los Gobiernos de Costa Rica y Brasil.Ambos grupos de trabajo tuvieron una reunión presencial que se llevó a cabo en San José de Costa Rica, en noviembre del año pasado. La misma tuvo como resultado los "Contenidos de San José", donde se fusionan los esfuerzos de los grupos de trabajo y quedan bajo el mismo documento el índice de contenidos y los lineamientos para el fortalecimiento de capacidades.[7]

---

[5] Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

[6] Más información: http://www.cepal.org/dmaah/noticias/noticias/9/54369/N1244046_ESP.pdf

[7] Para mayor detalle se pueden consultar la Declaración, la Hoja de Ruta, el Plan de Acción, la Visión de Lima y los Contenidos de San José en la página que la Secretaria Técnica ha

IV. Cuarta Reunión de Puntos Focales ¿y última?

Esta reunión tuvo lugar en la capital chilena a principios de noviembre de 2015. La misma además significó la conclusión del ciclo del "Plan de Acción (2013-2014)" que planteó los objetivos y acciones para la implementación de la Declaración del P10. En ella se aprobaron los "Contenidos de San José" y la "Decisión de Santiago". En cuanto al "Plan de Acción" éste estableció cuatro grandes tareas, con objetivos y acciones específicas:

A. PROMOVER LA DECLARACIÓN E INCORPORAR NUEVOS SIGNATARIOS AL PROCESO

Objetivo: difundir a nivel regional e internacional la Declaración (…) y su consiguiente proceso, y promover la incorporación de nuevos signatarios,como tarea prioritaria para sumar la mayor cantidad de países a la iniciativa.

B. POTENCIAR Y RESALTAR LOS AVANCES EN LA REGIÓN EN MATERIA DE DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA

Objetivo: difundir los avances y desafíos en materia de acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en la región, con miras a contribuir a la elaboración de un instrumento regional y plasmar el compromiso adoptado por los países signatarios.

C. ACCIONES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DEL PÚBLICO EN EL NIVEL NACIONAL

Objetivo: favorecer la participación del público en los países signatarios por medio de mecanismos concretos y amplios que promuevan y canalicen su debida intervención en este proceso regional, dando cumplimiento a lo acordado tanto en la Declaración como en la hoja de ruta.

habilitado para el proceso, disponible en: www.cepal.org/rio20/principio10/

D. CREACIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO PARA AVANZAR HACIA LA CONSECUCIÓN DE UN INSTRUMENTO REGIONAL

a) Grupo de trabajo sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación. b) Grupo de trabajo sobre derechos de acceso e instrumento regional.

Particularmente estos últimos puntos se encadenan con la Reunión presencial de los Grupos de Trabajo que tuvo lugar en San José, Costa Rica.

En cuanto a los dos primeros objetivos, hay que destacar al menos dos procesos internacionales, que han referido a este proceso regional de los derechos de acceso y que nos dan cuenta también de los logros y alcances que va teniendo el mismo en el contexto de otras dinámicas internacionales.

Primero, la referencia significativa que el proceso tiene en las Resoluciones y Decisiones adoptadas en la primera sesión de la Asamblea del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) adoptadas en Nairobi, Kenia en junio del 2014. Cabe recordar que esta reunión representó el "relanzamiento" del PNUMA en la transformación estructural que se acordó también en Río+20, donde se decidió universalizar la membresía y sentar las bases para que el PNUMA se convirtiera en asamblea subsidiaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), sustituyendo así, al Consejo General de Administración del Programa. Se busca así, entre otras cosas, darle un peso político más importante al tema del desarrollo sustentable.En el documento de Resoluciones y Decisiones[8] en su apartado 1/13 adoptado por esta primera asamblea, destacan, entre otras, las siguientes referencias:

- Toma nota 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, aprobada por algunos países de la región en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que dio inicio a un proceso encaminado al fortalecimiento del diálogo y la cooperación entre los países de la región para estudiar la viabilidad de la adopción de un instru-

[8] Resoluciones y decisiones aprobadas por la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en su primer período de sesiones celebrado el 27 de junio de 2014. Disponible en: http://www.unep.org/unea/UNEA_Resolutions.asp

mento regional sobre los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia ambiental;

- Hace notar los progresos logrados en ese proceso, coordinado por la CEPAL[9] en su condición de secretaría técnica;

- Alienta a los países a proseguir sus esfuerzos para fortalecer el diálogo y la cooperación internacionales, la asistencia técnica y la creación de capacidad, en apoyo a la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río (…), teniendo en cuenta los progresos logrados desde su aprobación, los instrumentos, las experiencias y las prácticas existentes, y a trabajar con miras al fortalecimiento del estado de derecho ambiental en los planos internacional, regional y nacional.

La Declaración de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC[10 11]) es otro foro donde el proceso fue referido recientemente, así indica:

> *"25. Destacar la relevancia del derecho al acceso a la información y la participación de la sociedad en la promoción del desarrollo sostenible, de acuerdo con las capacidades, realidades, planes y legislaciones nacionales, convenciones y estándares internacionales aplicables. En este sentido, se subraya el avance del proceso sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río 1992 el cual debe ser consistente con las políticas nacionales y con pleno respeto a la soberanía nacional. Este proceso debe verse dentro de un contexto balanceado y de la evolución de los otros principios de Río 1992."*

En Santiago se decidió centralmente dar inicio a la negociación del instrumento regional sobre el P10; y crear un comité de negociación de los países signatarios, con significativa participación del público, y donde los

[9] Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

[10] Declaración Política de Belén III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado yde Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 28 y 29 de enero de 2015, Belén, Costa Rica.

[11] Más información: www.celac2015.go.cr/declaracion-politica-de-belen-iii-cumbre-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-la-celac-2015/

países no signatarios podrán participar en calidad de observadores.Se renovó también la Mesa Directiva, hasta entonces presidida por Chile y copresidida por Trinidad y Tobago y México, quedando Chile y Costa Rica como copresidentes, Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago, éste último coordinando las negociaciones del Comité.

Asimismo, se invitó al público a elegir a dos representantes ante la Mesa Directiva, para "sostener un Diálogo continuo con la Mesa…". A la fecha de cierre de este texto, la Secretaría Técnica había enviado la convocatoria para que el público registrado se inscriba y participe en el proceso de elección de dos representantes y cuatro titulares. Cabe destacar en este punto que este proceso de elección de representantes se desarrolló con base en propuestas recibidas en la Secretaría por parte del público. Esta selección habría de culminar el 13 de marzo, cuando se oficializaran los resultados de la votación de las y los candidatos. Pero también este novedoso esquema de representación implicará una nueva y más estructurada forma de coordinación "interna" entre público interesado mismo. La Primera Reunión del Comité Negociador está prevista inicialmente para llevarse a cabo en Santiago a principios de mayo y durará hasta el 2016.

Otra de las resoluciones es que la nueva Mesa Directiva deberá presentar una propuesta de Plan de Trabajo del Comité para los próximos dos años.Se acordó también solicitar a CEPAL la redacción de un documento preliminar del instrumento regional, invitándose a países signatarios y no signatarios, y a los miembros del público a contribuir. Se espera que este documento esté listo en un futuro cercano, previo al inicio de la negociación.

La Decisión de Santiago incentiva a los países signatarios, no signatarios y al público a continuar los esfuerzos nacionales, contribuir a la fase de negociación e incorporar a más países de la región[12]. Durante los siguientes dos años los países signatarios, con la participación del público, llevarán a cabo la negociación del instrumento regional dentro de los marcos y procesos establecidos por la Mesa Directiva, dando continuidad a los trabajos desarrollados con anterioridad.

Una cuestión que quedó pendiente en esta reunión de Santiago, dada la falta de consenso, es nada menos que definir la naturaleza del instrumento regional durante el proceso de negociaciónTampoco se había logrado

[12] Hoy: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay.

consenso en la propuesta de Contenidos que presentó el Grupo de Trabajo sobre el instrumento, acordada en San José, dejándolo sujeto al análisis del encuentro de la capital chilena. Por tanto, el tema sigue pendiente, y se advierte como un tema que no ha sido simple y que requerirá mayor trabajo en su abordaje. Ahondando un poco más sobre este particular es pertinente mencionar que, si bien varios gobiernos que han manifestado abiertamente su respaldo a la adopción de un convenio regional vinculante, existen también algunos que aún tienen reservas para entrar de lleno en el tema. Entre las razones que aducen se encuentran algunas que tienen que ver, por ejemplo, con que los procesos nacionales internos de consulta, para coordinar una posición de país en torno a negociar un convenio vinculante no están terminados aún; en otros casos, con que el desarrollo institucional nacional sobre los derechos de acceso no está aún en condiciones óptimas para entrar a un convenio vinculante; o bien que no se ve la necesidad clara y los beneficios concretos de firmar otro acuerdo ambiental vinculante en la región. Asimismo, todavía existen países que no se han pronunciado públicamente ni a favor ni en contra aún.

V. A por un acuerdo vinculante

En este espectro variopinto de posturas de los gobiernos participantes con respecto a un acuerdo vinculante, y entendiendo también la diversidad de las condiciones, desarrollo institucional y contextos nacionales, es importante hacer constar **las personas y organizaciones que hemos participado activamente en el desarrollo de este proceso regional (en los espacios presenciales, en los virtuales y en los aportes documentales) hemos sido claramente enfáticos sobre la importancia que el eventual instrumento regional resultante sea vinculante**. Sin pretender agotar ni abordar de manera exhaustiva los argumentos a favor de un instrumento vinculante, y sin hacer tampoco un análisis de cómo se contraponen con los argumentos jurídicos y políticos a favor y en contra de un instrumento voluntario –tema que por sí mismo ameritaría (y eventualmente habría que hacerlo), un texto sólo dedicado exclusivo para tal fin– por naturaleza del presente trabajo, me limitaré a mencionar sólo algunos argumentos, que favorecen la idea de la obligatoriedad que hemos manifestado desde un inicio y a lo largo del proceso.

Es necesario reconocer la diversidad de grados de desarrollo de avance en la implementación nacional de cada uno de los tres derechos de acceso,

siendo el de información el más avanzado (existen 19 normas nacionales sobre acceso a la información y transparencia en la región). El de participación se encuentra en segundo término, producto principalmente del desarrollo institucional ambiental y los espacios de participación social creados a partir de Río 92. En tercer lugar aparece el derecho de acceso a la justicia ambiental, siendo ésta aplicada aun en la mayoría de los países vía la justicia administrativa y contando pocos países con tribunales especializados; a ello se suma la heterogeneidad de los sistemas nacionales de justicia en la región. Asimismo, corresponde partir de la base, que el hecho de que los 19 países signatarios del proceso regional sobre el P10 estén en el mismo para fortalecer la implementación nacional de los derechos de acceso, es un logro en sí mismo. También reconocer, entender y valorar las distintas posturas nacionales, y que no haya coincidencias pero sí ánimo constructivo y de diálogo, comprendiendo que los tiempos y procesos nacionales son distintos en cada país, conforme su realidad y condiciones internas.

Un instrumento vinculante:

a) Enviaría un mensaje potente de la región sobre una forma de poner en práctica una herramienta legal, que facilite la aplicación nacional de los derechos de acceso, fortaleciendo y empoderando a las instituciones públicas nacionales, y a la sociedad involucrada en la gestión ambiental y el desarrollo sustentable, atendiendo a su intrínseco vínculo con la gobernanza ambiental.

b) Llevaría a un plano práctico la aplicación de varios documentos y consensos internacionales sobre los derechos de acceso y con esto, se fortalecerían desde la raíz las implementaciones nacionales de los múltiples acuerdos multilaterales, en torno al medio ambiente y los recursos naturales de los cuales países de la región son parte.

c) Reforzaría los mecanismos multilaterales de cooperación entre los países de la región y de la región con el mundo, contribuyendo a fortalecer las capacidades nacionales y regionales.

d) Aportaría a la disminución y manejo de conflictos socio-ambientales, dando un respaldo a los cauces institucionales nacionales existentes para tal respecto.

VI. Consideraciones generales para el futuro

Se advierte como necesario fortalecer el proceso sobre el P10 en el plano operativo, generando y dotando a la Secretaría Técnica de mayores capacidades para atender una carga cada día más demandante que supone el proceso de negociación. No es que se considere que no ha sido digno de destacar sino que precisamente por eso, debe fortalecerse.

Además es relevante la consecución de recursos financieros que respalden el proceso. Habrán de reforzarse,asimismo,los trabajos nacionales no sólo en lo que respecta a la construcción de posiciones de país en torno a la negociación y los procesos internos correspondientes, sino también –según cada caso nacional– lo relativo a los espacios de interlocución y diálogo entre la sociedad civil y las autoridades involucradas en el convenio regional, ampliando y fortaleciendo la base de organizaciones y personas.

También se deben robustecerlos espacios de apoyo y coordinación a los esfuerzos del público interesado (que hasta donde conozco) han sido tareas sin retribución económica, habiendo organizaciones y personas aportado mucho trabajo y tiempo. Se ha contado con el apoyo financiero para la participación de algunos representantes del publico de los países signatarios, pero se requiere, más temprano que tarde, generar un espacio o un mecanismo de apoyo para articular de mejor manera los esfuerzos de la sociedad interesada en este proceso y así, aprovechar y potenciar al máximo los valiosos espacios participativos abiertos en este proceso.

Falta una narrativa de comunicación que pueda difundir el proceso, darlo a conocer en forma clara y explicativa, y que invite por un lado a los países que aún no se han incorporado. Se requiere de una visión más estratégica de comunicación que genere herramientas y contenidos que incluso apoyen a los negociadores en sus países en la tarea de explicar qué es, para qué sirve y por qué es importante un convenio regional sobre derechos de acceso.

Se deben profundizar las discusiones sobre la naturaleza jurídica del instrumento y tomar decisiones que encaminen el proceso de negociación, ya que se corre el riesgo de generar un acuerdo que, por no definir claramente su naturaleza y fines últimos, termine siendo documento genérico sin probabilidad real de aplicación.

Urge trabajar en las sinergias con otros procesos paralelos como los de la Alianza por los Gobiernos Abiertos, los Objetivos de Desarrollo y la agenda Post 2015.

Por último, recordar que el proceso regional hacia un convenio sobre el Principio 10 como se ha visto está abierto a más gobiernos de la región y a la participación de las personas (jurídicas y naturales) interesadas. Toda la información y documentos y aportes de los actores involucrados, se encuentran disponibles para su consulta y conocimiento en un apartado de página web de la CEPAL[13], en su calidad de Secretaría Técnica.

[13] Más información: www.cepal.org/rio20/principio10

LA INESTABILIDAD DE LAS EMISIONES Y LOS VIEJOS PARADIGMAS COMO LOBISTAS DE LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS

Enrique Maurtua Konstantinidis

Secretario del Departamento de Cambio Climático de Fundación Biósfera.
Coordinador del Proyecto Agendas Climáticas Nacionales de FARN.

Resumen Ejecutivo

¿Qué modelo de desarrollo siguen nuestras sociedades? ¿Nuestra calidad de vida se pone en riesgo si optamos por un desarrollo sustentable? Estas son dos preguntas muy relacionadas que subyacen en todas las negociaciones internacionales de cambio climático. Y en sí mismas son el reflejo de lo que ocurre al interior de algunos países del mundo, cuando se enfrentan a cambiar su actual modelo de desarrollo que los llevó a un nivel de confort basado en el consumismo y la devastación de recursos naturales o bien, cuando aquellos países en vías de desarrollo deciden invertir, en un modelo de desarrollo que saque a sus poblaciones de la pobreza y mejore la calidad de vida de sus ciudadanos.

Las negociaciones climáticas llevan ya muchos años de trabajo. En el tiempo, muchas iniciativas han quedado en el camino, mientras que la conciencia global y el conocimiento, ayudados por lamentables eventos climáticos extremos, pusieron de relevancia el sentido de la urgencia con el que los países deben acordar políticas nacionales e internacionales que busquen la armonía con el clima para evitar catástrofes mayores.

El año 2014 ha sido muy significativo en materia de cambio climático, con numerosas reuniones internacionales y anuncios de países para la búsqueda de soluciones. Sin embargo, el 2014 culmina con una COP con decisiones poco efectivas para resolver en 2015 o que será el nuevo acuerdo climático para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a niveles seguros.

I. El Proceso de Negociaciones y la realidad climática

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) lleva más de 20 años trabajando políticas internacionales que logren *"la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.*[1]" Muchas cosas se lograron en ese tiempo, y muchos intentos quedaron en el camino también.

El Protocolo de Kioto (PK) se perfilaba en los años 90, como el instrumento legalmente vinculante que podría concretar ese último objetivo de la Convención. Sin embargo, el propio sistema de Naciones Unidas y los procedimientos diplomáticos de la CMNUCC contribuyeron en cierta medida a que los intereses de los países fácilmente encontraran la manera de retrasar las decisiones y hacer que el PK hoy en día se vea como un instrumento poco efectivo. Es importante tener en cuenta que no fue sino hasta el año 2005 (ocho años más tarde) que el PK entró en vigor, es decir, que comenzó a funcionar; y que ya en el año 2010 justamente Japón, paradójicamente, anunciaba que se retiraría del mismo, sumándose luego Canadá y Rusia como países "desertores" del acuerdo.

Hacia 2009, los países debían concluir una hoja de ruta que comenzaron en el 2007 con el propósito de aumentar la ambición y empezar a tratar temas que el PK solo, no podía abarcar. Pero como muchos saben, esa hoja de ruta no se logró. Los países fracasaron en conseguir una decisión de la CMNUCC que pusiera al mundo camino a la estabilización de emisiones. No tuvieron claridad sobre cómo afrontar los numerosos desafíos que los nuevos contextos del siglo 21 presentaban; y así, los intereses nacionales se superpusieron sobre el bien común global, reflejándose en compromisos totalmente voluntarios en un acuerdo paralelo del cual la CMNUCC sólo tomo nota[2] (no fue una decisión de la COP).

En 2011, los países acordaron *"iniciar un proceso para elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes*[3]."

[1] CMNUCC (1992). Artículo 2 – Objetivo. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas. Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

[2] CMNUCC (2010). Decisión 2/CP.15. Acuerdo de Copenhague. FCCC/CP/2009/11/Add.1. Naciones Unidas. http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf

[3] CMNUCC (2011). "Párrafo 2". Decisión 1/CP.17 Establecimiento de un Grupo de Trabajo Es-

Este proceso será justamente el que, tras finalizar el PK (extendido hasta 2020), regule las emisiones globales a fin de estabilizarlas. Y a diferencia del Protocolo de Kioto, aplicará a la totalidad de los países miembros de la CMNUCC.

Las negociaciones desde entonces están focalizadas en cómo manejar este nuevo régimen climático, que debe contemplar grandes emisores como China y EE-UU., y pequeños estados como Haití y Nepal, que principalmente sufren las consecuencias de los impactos de manera devastadora. Esta situación de disparidad entre las partes genera mucho miedo de parte de los pequeños Estados, ya que al tener un acuerdo aplicable a todas las partes se corre el riesgo de tener iguales responsabilidades. Por este motivo, el gran protagonista de la nueva negociación es el Principio de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y sus respectivas capacidades (CBDRRC por sus siglas en inglés[4]).

En contraste con los tiempos diplomáticos y las decisiones de la CMNUCC, las emisiones siguen creciendo. Desde el 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), presenta un reporte de la brecha de emisiones. La brecha se determina entre la trayectoria actual de emisiones y la meta de reducción para la estabilización de las mismas. El referido reporte, con el correr de los años, muestra que desde 2010[5] hasta 2014[6], la brecha de emisiones es cada vez mayor, lo que significa que los esfuerzos por solucionar el cambio climático no están dando resultado, o al menos, son insuficientes.

II. 2014, un año de sucesos internacionales de alto impacto

El 2014 se perfilaba como un año de oportunidades en materia de Cambio Climático. Luego del lanzamiento del 5to informe sobre la ciencia del cambio climático en 2013, el Panel de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), presentó los reportes sobre los impactos del cambio climático (Grupo de Trabajo Nº 2) y el reporte del estado de la

pecial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada. Naciones Unidas. http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf#page=

4 CMNUCC (1992). Artículo 3.1 – Principios. Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas.

5 http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/

6 http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/

ciencia en materia de mitigación[7] (Grupo de Trabajo Nº 3) en abril y mayo, respectivamente. Estos reportes reforzaron más que nunca la importancia de tomar acción, y las previsiones sobre los impactos que el cambio climático causará en el futuro.

En septiembre, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, convocó a los Jefes de Estado del mundo para hablar específicamente de ambición climática. Así, muchos líderes mundiales expresaron lo que sus países harían para contribuir a la solución del problema. Esta cumbre tuvo lugar en Nueva York, ciudad en la cual dos días antes se llevó a cabo la mayor marcha de la historia del movimiento climático; miles de personas marcharon por las calles neoyokinas y del mundo, reclamando pacíficamente una mayor acción climática. No hubo anuncios radicales, pero lo más valioso fue poner nuevamente al cambio climático en lo más alto de las esferas políticas, sin riesgos para la negociación diplomática (como lo fue Copenhague en 2009).

En noviembre, China y Estados Unidos acordaron reducir en conjunto sus emisiones[8]. Este paso dado por los dos mayores emisores del planeta delimita entonces el área de juego de las negociaciones. Ambos países se comprometieron a reducir emisiones con plazos definidos para el 2025 en el caso de EE.UU., y en el caso de China, alcanzar un pico de emisiones para el 2030.

Este acuerdo bilateral ciertamente fue algo positivo, pero el nivel de ambición no es lo suficientemente alto, estableciendo consecuentemente, un piso demasiado bajo para las negociaciones globales.

Finalmente, diez días antes de la COP en Lima, el Fondo Verde para el Clima (FVC[9]), organizó una Conferencia para financiamiento climático, en la que se lograron recaudar 9300 millones de dólares provenientes de países de todo el mundo.

2014 fue entonces preparando el terreno para una COP ambiciosa a fines de año que diera pasos sólidos hacia un acuerdo global que asegurase la estabilización de las emisiones.

---

[7] Nota del Autor: mitigación es el término que se usa cuando se refiere a la reducción de emisiones.

[8] The White House (2014).U.S.-China Joint Announcement on Climate Change.Pekín. http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change

[9] El mismo fue creado en la COP 17 en Durban para manejar los fondos que se utilizarían para el desarrollo de los países en vías de desarrollo y afrontar los impactos de los fenómenos climáticos.

III. La COP 20: el precio del consenso

La COP 20 fue el evento climático más importante de 2014. Se esperaba que las naciones adoptaran en la capital peruana decisiones formales concernientes al futuro del régimen climático, y todo indicaba que grandes avances se lograrían allí, teniendo en cuenta la inercia que el tema había cobrado en el transcurso de los meses previos. En su lado positivo, Lima logró superar la barrera de los 10 mil millones de dólares para el "Fondo Verde para el Clima". Las contribuciones de Austria, Australia, Perú, Colombia, entre otros, llevaron a que el financiamiento climático supere, con cierto retraso, la meta propuesta por los países en 2009, en la Cumbre de Copenhague. Sin embargo, Lima falla en lograr un acuerdo sobre el camino que se tomará para aumentar las contribuciones financieras de los países más ricos a fin de llegar a los 100 mil millones de dólares para el 2020 (comprometidos como meta desde hace ya cinco años).

Adicionalmente, los resultados de la COP de Lima[10] reflejan de manera poco satisfactoria lo que el mundo necesita para estabilizarse en materia de emisiones. Basándose en la brecha de las emisiones mencionada anteriormente, la nueva vía de negociación incluye un capítulo sobre el aumento de la ambición para la mitigación antes del año 2020 y el acuerdo limeño sólo menciona la continuidad de las conversaciones de expertos sobre el tema. Esto verdaderamente no logra atender la urgencia del problema.

El componente fundamental del nuevo acuerdo climático son las Contribuciones Nacionalmente Determinadas[11] (NDC por sus siglas en inglés), y Lima debía determinar las características de las mismas. El texto de la decisión de la COP 20, en particular en su párrafo 14, deja muy librado a la voluntad de los países la naturaleza, alcance y ambición de esas contribuciones, habilitando un proceso "bottom-up" para el que tampoco se definen criterios de comparabilidad de esfuerzos, ni de evaluación internacional. Es decir, el resultado de Lima logra acuerdos sobre los temas de negociación, pero no pone puntos claros para resolver el problema; consigue el consenso de los 194 países con mucho esfuerzo pero sobre los mínimos comunes denominadores marcados por los intercambios de intereses.

[10] CMNUCC (2014) COP 20 Decisions "The Lima Call for Climate Action". Lima http://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf

[11] A pedido de China y muchos países desarrollados, en las últimas horas de la negociación de Varsovia (COP 19) se cambia el término compromisos por el de contribuciones.

IV. Conclusión: el anticuado pero vigente paradigma de los combustibles fósiles como vehículo del desarrollo de las naciones

Mientras el clima se manifiesta en todo el mundo con tormentas, sequías, aludes, olas de frío y calor, las naciones siguen acordando medidas que dependerán de la voluntad de sus gobiernos y las políticas públicas nacionales no tratan el problema con la celeridad que se requiere. Esto pone de relevancia la participación ciudadana, la necesidad de que los propios ciudadanos sean quienes monitoreen y demanden a sus gobiernos un desarrollo bajo en emisiones. El paradigma del consumo y crecimiento desmedido sigue tan actual como arcaico en muchos países de la región y del mundo, buscando maximizar el consumo de los recursos naturales a costa de consecuencias ambientales y sociales cada vez más grandes. El modelo supone que hay que explotar todo lo que se pueda para ganar lo más que se pueda y sin embargo, el equilibrio dinámico de la naturaleza es mucho más sabio, haciéndose sustentable en la medida que el consumo es medido, que lo que se usa se recicla y que lo natural y limpio se sustenta en el tiempo, sin perjuicios a terceros.

Hay muchos ejemplos locales para utilizar, pero el energético es uno de los más claros. Los combustibles fósiles (CF) siempre han sido vistos como el negocio rentable, el desarrollo más conveniente, la ganancia monetaria más grande. Sin embargo, el negocio de los CF es el que más se subsidia. *"Las subvenciones a los combustibles fósiles totalizaron 523 000 millones de dólares (USD) en 2011, alrededor de seis veces el nivel de apoyo a las energías renovables*[12]." Si las energías renovables jugaran en igualdad de condiciones, quizás el mito de *"la tecnología limpia es más cara"* posiblemente caería.

El Gobierno Argentino por ejemplo, es uno de aquellos que fomenta los CF fuertemente. Sin ir más lejos, en los últimos años se han hecho convenios e inversiones en tecnología de petróleo de gran envergadura. Más aún, en las últimas semanas del 2014, ante la caída del precio del petróleo a nivel mundial, el gobierno argentino resolvió dar más apoyo a la industria del petróleo otorgando 3 USD por barril para compensar el precio y aumentando los incentivos de inversión para la industria petrolera.

[12] OECD/IEA (2013). *"Dibujando un nuevo mapa Energía-Clima".* IEA Publishing. Licence: http://www.iea.org/t&c/termsandconditions/
http://www.iea.org/media/translations/weo/Redrawing_Energy_Climate_Map_Spanish_WEB.pdf

Contrastando significativamente con el paradigma actual, la Argentina tiene un gran potencial de energías renovables y sin embargo en el año 2012, sólo el 0,3% de la energía eléctrica provenía de energía eólica y solar[13].

Los beneficios de un sistema de producción energética que contemple la diversificación de las fuentes y la eficiencia energética en un corto plazo podría representar un cambio en el paradigma, que sin ningún riesgo representaría progreso, mejor calidad de vida para la gente, generación de trabajos, y reducción de los gastos en importación de CF. En última instancia, un cambio de paradigma como éste, no debería representar ningún tipo de riesgo para un país del tamaño de Argentina (G20) que hoy, se esconde detrás de los países más pequeños reclamando responsabilidad de los países más poderosos y pidiendo asistencias internacionales.

[13] Villalonga, Juan C. (2013). *"Energías renovables: ¿por qué debería ser prioritario cumplir el objetivo del 8% al 2016?"*. Primera edición. Fundación AVINA Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://dl.dropboxusercontent.com/u/78017440/energias-renovables-14-vf.pdf

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: ¿Oportunidad o desencanto? Fortalezas y desafíos en su proceso de construcción global

María Eugenia Di Paola
Docente e investigadora a cargo de la Unidad Académica Sustentabilidad, Departamento de Posgrado, Instituto Tecnológico Buenos Aires (ITBA). Directora Ejecutiva de FARN 2007-2013.[1]

Resumen Ejecutivo

La tarea de construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que comenzarán a aplicarse luego del 2015 a nivel global, está precedida por otros dos procesos que vale la pena traer a colación. Por un lado, un proceso que podríamos denominar de nivel macro, el de la Gobernanza Global, que hoy por hoy cuenta, a partir del faro de Estocolmo de 1972, con una gran cantidad de tratados y compromisos multilaterales. Por otro lado, un proceso específico pivoteado por la Cumbre del Milenio en el año 2000, el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales culminan en el 2015.

2015 presenta entonces tres reuniones de gran importancia para las negociaciones intergubernamentales que representan decisiones globales cruciales para los próximos años: la Cumbre sobre Financiamiento en Addis Ababa en julio, la Cumbre en

[1] La temática de Objetivos de Desarrollo Sostenible es una línea de investigación prioritaria 2014-2015 para el ITBA. Asimismo, es Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Directora del Suplemento de Derecho Ambiental FARN-La Ley. Actualmente miembro del Consejo Consultivo de FARN.

materia de Desarrollo Sostenible en Nueva York en septiembre y la Cumbre de Cambio Climático que tendrá lugar en París en diciembre, donde se espera la aprobación de un nuevo acuerdo global que será fundamental para la nueva agenda de desarrollo sostenible. El Secretario de Naciones Unidas ha sido claro al sostener que ***"no es momento de sucumbir a la conveniencia política o de tolerar el mínimo común denominador."***

El desafío principal será que la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contribuya al proceso de integración de la Gobernanza Global del Desarrollo Sostenible para fortalecer mutuamente los procesos locales y globales hacia la sostenibilidad. En esa línea, surge en forma imprescindible la necesidad de que la transformación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible apunte a una superación del estado crítico actual teniendo en cuenta, con una visión analítica, los aspectos que funcionaron y los que no.

I. Introducción

La Cumbre de Río+20 sobre Desarrollo Sostenible realizada en el año 2012 fue muy criticada por no haber brindado decisiones contundentes frente a la crisis global. No obstante ello, uno de sus componentes, cual es la decisión de construir Objetivos de Desarrollo Sostenible puede representar una oportunidad de integración a la muchas veces difusa y atomizada gobernanza internacional y asimismo, generar aspectos comunes a los distintos actores sociales nacionales e internacionales en búsqueda de un horizonte común que pueda conectar en forma virtuosa lo local y lo global mutuamente[2].

La tarea de construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OBS), que comenzarán a aplicarse luego del 2015 a nivel global, está precedida por otros dos procesos que vale la pena traer a colación. Por un lado, un proceso que podríamos denominar de nivel macro, el de la Gobernanza Global, que hoy por hoy cuenta, a partir del faro de Estocolmo de 1972, con una gran cantidad de tratados y compromisos multilaterales. Por otro lado, un proceso específico pivoteado por la Cumbre del Milenio en el año 2000, el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales culminan en el 2015.

El desafío principal será entonces que la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contribuya al proceso de integración de la Gobernanza Global del Desarrollo Sostenible para fortalecer mutuamente los procesos locales y globales hacia la sostenibilidad. En esa línea, surge en forma imprescindible la necesidad de que la transformación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible apunte a una superación del estado crítico actual teniendo en cuenta, con una visión analítica, los aspectos que funcionaron y los que no. El presente artículo apunta justamente a considerar las fortalezas y desafíos de este proceso global, teniendo en cuenta la realidad latinoamericana y la perspectiva analítica interdisciplinaria y participativa.

[2] Desarrollo Sostenible, Sostenibilidad y Gobernanza son los términos que Naciones Unidas utiliza para sus documentos en español. Por esta razón son incluidos de esta forma en el presente artículo. Se interpretan como sinónimos de Desarrollo Sustentable, Sustentabilidad, Gobernabilidad. En inglés Sustainable Development, Sustainability, Governance.

II. La Gobernanza Global

En 1945 se creó la Organización de Naciones Unidas (ONU) y a partir del año 1948, con la Declaración Universal, se comenzó a construir el andamiaje internacional en materia de derechos humanos. Si bien este escenario era propicio para tratar las cuestiones vinculadas al derecho al ambiente y la sostenibilidad, el puntapié a nivel internacional, es dado en el año 1972, con la Cumbre de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo. A partir de dicha Conferencia el multilateralismo es visto como una necesidad frente a los problemas ambientales, y clave para la institucionalización de la formulación de políticas ambientales globales.

En este sentido, las distintas cumbres internacionales celebradas (Estocolmo, Río, Johannesburgo y Río+20) dieron como resultado diversas Declaraciones, Agendas y Programas de Acción. Asimismo, en las últimas cuatro décadas, se firmaron diversos Acuerdos Multilaterales Ambientales para hacer frente a los problemas globales. Un Acuerdo Multilateral Ambiental (AMA) es, según Mitchell "*un documento intergubernamental que pretende ser vinculante con un primer propósito de prevenir o gestionar los impactos humanos en los recursos naturales*". Al presente, la mayoría de las bases de datos contabilizan más de 500 AMA firmados en el mundo[3].

Sin dudas, la construcción de este tipo de acuerdos y entramados globales ha generado más redes, más actores involucrados, más responsables, más especialización y generación de información, foros, difusión, más oportunidades de encuentro y herramientas a nivel internacional y doméstico, como así también, mayores oportunidades de flexibilidad e innovación. Como contracara, ha recibido críticas respecto de su tendencia a la atomización, la redundancia temática, la duplicación de agendas y en algunos casos en tensión, la ampliación de los costos, como así también, las dificultades de un acceso equitativo a sus beneficios por parte de los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, estudios sobre el tema señalan que los beneficios son mayores que las contras en este contexto y que por ende, existen más sinergias que disrupción entre los AMA[4]. Asimismo, advierten el gran logro que significa el reconocimiento a nivel global de derechos e instrumentos

[3] Ver Kanie, Norichika (2007). "*Governance with Multilateral Environmental Agreements: A Healthy or Ill- equipped fragmentation?"* en Swart Lidia & Perry, Estelle (Eds) *Global Environmental Governance. Perspectives on the Current Debate.* Center for the UN Reform Education, New York.

[4] Ver Kanie (2007), Op. Cit.

vinculados al ambiente en la fase normativa, pero con serios déficits en cuanto a la implementación[5].

En consecuencia, resulta necesaria la promoción de ejes de coordinación entre los AMA, en el marco de una estructura que involucre elementos intersectoriales, interdisciplinarios e interactivos hacia la sustentabilidad, reorientando el conocimiento colectivo y de las instituciones formales. Un factor clave en materia ambiental y específicamente en vinculación a los AMA es la información, la vinculación entre la ciencia y las decisiones políticas, como así también, los principios que deben nutrir al sistema, presentes en la mayoría de los convenios.

En este escenario, son muchos los desafíos presentes, pero uno ineludible es el de la estructura que debería brindar Naciones Unidas en este sistema global. En este sentido, con el puntapié de Estocolmo se generó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que desde ese momento y posteriormente, convive con otras agencias dentro de la misma estructura de ONU que poseen competencias y funciones ambientales.

La Cumbre de Río en 1992 trajo de la mano diversos principios fundamentales para la agenda ambiental e introdujo un concepto clave que abre lo ambiental a su articulación con las otras dimensiones, cual es el desarrollo sostenible. La equidad intergeneracional y la integración de las dimensiones diversas del desarrollo sostenible (ambiental, social y económica, entre otras) implican un desafío mayor para la humanidad. El concepto de Gobernanza Ambiental Internacional comienza a virar hacia el de Gobernanza Internacional del Desarrollo Sostenible.

En la Cumbre de Río+20 luego de diversas discusiones, propuestas y posiciones, finalmente se generó un espacio institucional de suma importancia: **El Foro Político de Alto Nivel**. De carácter universal, el Foro es la agencia de más alto nivel en Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, reemplazando a la Comisión de Desarrollo Sostenible creada en 1992. Este foro reúne a las jefas y jefes de estado cada cuatro años en la Asamblea de Naciones Unidas y anualmente a los ministros de los diversos países, bajo los auspicios del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC).

[5] Ver Engfeldt, Lars-Göran (2009) "*From Stockholm to Johannesburg and beyond. The evolution of the international system for sustainable development governance and its implications".* The Government Offices of Sweden.

Por otra parte, en la Cumbre de Río+20 se iniciaron procesos instrumentales de envergadura con la finalidad de articular las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible:

- **Comité Intergubernamental de Expertos sobre Financiación para el Desarrollo Sostenible**, responsable de la preparación de un informe evaluando diferentes opciones para el financiamiento del desarrollo destacando mecanismos innovadores para tal fin.

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, para cuya construcción se convocó a un Grupo de Trabajo Abierto.

III. La transición de ODM a ODS

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se gestaron en la Cumbre del Milenio en el año 2000 y su finalidad fue brindar herramientas sustantivas e instrumentales para el logro de las metas del milenio, teniendo en cuenta los siguientes ocho objetivos, a saber:

Los ODM están destinados a los países en vías de desarrollo y se plantean como horizonte temporal el año 2015. No obstante ello, en su informe sobre la temática del año 2014, la misma ONU advertía algunas conclusiones:

- *En el mundo, la pobreza extrema se ha reducido a la mitad*
- *Los esfuerzos en la lucha contra el paludismo y la tuberculosis han tenido buenos resultados*

- *El acceso a una fuente mejorada de agua potable se ha hecho realidad para 2.300 millones de personas*
- *En todas las regiones en desarrollo se están eliminando las disparidades en la matriculación de niños y niñas en la escuela primaria*
- *La nutrición insuficiente crónica en los niños ha disminuido, pero 1 de cada 4 sufre todavía este problema*
- *La mortalidad infantil ha disminuido casi a la mitad, pero es necesario hacer mayores avances*
- *Queda mucho por hacer para reducir la mortalidad materna*
- *La terapia antirretroviral está salvando vidas y debe expandirse aún más*
- *Desde 1990, más de la cuarta parte de la población mundial ha tenido acceso a instalaciones sanitarias mejoradas, aunque todavía hay 1.000 millones de personas que tienen que defecar al aire libre*
- *La participación política de las mujeres ha seguido aumentando*
- *La asistencia para el desarrollo ha aumentado, el sistema comercial ha permanecido favorable para los países en desarrollo y la carga de la deuda se ha mantenido baja*
- ***Se han logrado enormes avances en la mayor parte de las áreas, pero es necesario redoblar los esfuerzos para alcanzar los objetivos establecidos***
- *Todavía hay importantes tendencias que amenazan la sostenibilidad del medio ambiente, si bien hay ejemplos de acciones globales exitosas*
- *El hambre sigue disminuyendo, pero es necesario realizar esfuerzos adicionales inmediatos para alcanzar el ODM*
- *El 90% de los niños de las regiones en desarrollo asiste a la escuela primaria*
- ***Los Objetivos de Desarrollo del Milenio muestran que es posible avanzar y que pueden usarse como base para más acciones***

Fuente: ONU. *Objetivos de Desarrollo del Milenio.* Informe 2014 (extracto y resaltado por la autora).

El examen de los principales indicadores realizado por la CEPAL[6] muestra que América Latina y el Caribe lograron avances importantes en cuanto a las metas de reducción de pobreza extrema, el hambre y la desnutrición, la mortalidad infantil y el acceso al agua. Sin embargo, continúan deficiencias estructurales que deben ser superadas, junto a la necesidad de un crecimiento con más desarrollo productivo, con un horizonte estratégico del largo plazo, que apunte a la igualdad, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental.

Por esta razón, uno de los principales mensajes en el análisis de la temática es la **necesidad de mantener el foco en las brechas pendientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al momento de construir la agenda post-2015**.

Un punto de importancia hacia 2015 que se presenta como el gran obstáculo para alcanzar la sostenibilidad y la inclusión es la persistencia de la desigualdad entre países de la misma región en cuanto al cumplimiento de las principales metas, sumada a la desigualdad en la distribución del ingreso y el patrimonio de la población. Estas brechas presentan inevitablemente grandes diferencias en el acceso a bienes y servicios y se derivan de desigualdades étnicas, socioeconómicas, de género y territoriales. **En consecuencia, el enfoque de derechos debe ser un eje principal de la agenda para el desarrollo post-2015, para hacer frente a la marcada desigualdad regional**[7].

Por otra parte, los contrastes de desigualdad señalados se presentan en una región de renta media. Esto nos lleva a la llamada "paradoja de la pobreza" que consiste en que la mayoría de los pobres globales ya no se concentran en los países de renta baja, sino en los de renta media[8].

Resulta fundamental medir no sólo pobreza en función del ingreso sino en un contexto integral; hace falta contar con indicadores de pobreza absoluta y relativa, y el foco en el Producto Bruto Interno (PBI) debe ampliarse considerándose el conjunto de las necesidades existentes en la región[9].

---

[6] Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

[7] Ver ONU (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"* LC/G 2577, Agosto, 2013-411.

[8] Ver Domínguez, Rafael y Olivié, Liliana (2014). "*Retos para la cooperación al desarrollo en el post-2015"*. (995-1020 pp). Estudios de Economía Aplicada. Vol. 32-3 2014.

[9] *"Con el ingreso como indicador, el modelo actual no parece capaz de llevar a la región a un estado superior de desarrollo en términos convencionales. Por ejemplo, el PIB per cápita de América Latina y el Caribe ronda los 12.000 dólares en paridad de poder adquisitivo, es decir, se trata de una región de un nivel de ingreso medio alto (500 dólares por encima del*

Podemos entonces advertir una serie de lecciones en cuanto a los ODM. Por un lado, el proceso proporcionó un punto de partida y de referencia para generar interés y movilizar recursos hacia la reducción de la pobreza y el desarrollo humano; también brindó un marco de objetivos, metas e indicadores y formas de cooperación y acción concretas. No obstante ello, se identificaron limitaciones en cuanto a que sólo estuvieran destinados a los países en vías de desarrollo, que su proceso de construcción no fuera ampliamente consultado, carencias de una concepción integral y holística de la sostenibilidad, falta de reconocimiento de las diferentes líneas de base de los países y las realidades regionales y la falta de medición de progreso de procesos y no sólo indicadores de resultado[10]. Un ejemplo de estas falencias lo presenta Ivanova (2014) cuando analiza el ODM destinado a ambiente, y advierte que está formulado en forma separada al resto y en términos muy amplios, difíciles de medir y monitorear, reafirmando la falsa dicotomía entre ambiente y desarrollo, en lugar de promover un abordaje integral y holístico hacia el desarrollo sostenible. La autora observa también como una limitación que los ODM se hayan planteado sólo en vinculación a los países en vías de desarrollo y no hayan reconocido la responsabilidad económica y moral de los países industrializados, ofreciendo un espacio débil a temas tales como la justicia social, la equidad, la vulnerabilidad y la exclusión[11].

En conclusión, entre las lecciones aprendidas a incorporar en el proceso de elaboración de los ODS podemos considerar la necesidad de una

---

decir, se trata de una región de un nivel de ingreso medio alto (500 dólares por encima del promedio mundial). No obstante, el paso al nivel de los países desarrollados (38.342 dólares) equivaldría a incrementar el PIB mundial un 19,3%. Si esto mismo se hiciera con todos los países del mundo en situación equivalente, la cifra se elevaría al 85%. Sin embargo, aún quedarían por llegar a ese nivel todos los países de ingreso bajo y medio bajo. Obviando las inequidades que esconden los promedios, el modelo de desarrollo actual, completamente dependiente del uso de la energía y los recursos naturales y degradador del medio ambiente, no será capaz de generar ese aumento de ingreso sin afectar la resiliencia y supervivencia del planeta. Podemos conformarnos con resolver la situación de los países de ingreso bajo (lo que representa apenas un incremento del 2,5% del producto mundial), pero para proveer a todos de un nivel de bienestar de país desarrollado será necesario un cambio completo del modelo de desarrollo que deberá estar guiado por los objetivos de desarrollo sostenible." Ver ONU (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* LC/G 2577, Agosto, 2013-411. Ver también ONU (2014) *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de Síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015*. A/69/700. Pág. 10/40 párrafo 35.

[10] Ver Civicus & Stakeholders Forum (2014). "*Herramientas para la Incidencia. Influir en la Agenda de Desarrollo Post-2015"*.

[11] Ver Ivanova, María (2014). *"Assessing the Outcomes of Rio+20*" . Chapter 13 of World Watch Institute. State of the World 2014.

construcción participativa y amplia, de integración de las dimensiones del desarrollo sostenible y su rol en la erradicación de la pobreza mediante una transformación estructural, la universalidad, la consideración del desafío del consumo y los modelos de producción sostenible. Un enfoque de derechos, inclusión e igualdad, el desglose de indicadores para poder analizar la situación y el progreso en cada realidad nacional. Por esta razón deberían tener en cuenta cuál es el punto de partida en cada contexto nacional y regional, incorporando asimismo, nuevos datos de calidad más allá del PBI, construyendo información abierta con base en la ciencia y los conocimientos.

IV. La construcción de los ODS

Teniendo en cuenta la experiencia y lecciones aprendidas en vinculación a los ODM, será necesario aunar la agenda post-2015 para construir adecuadamente los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los ODS tendrán carácter universal, a diferencia de los ODM destinados a países en vías de desarrollo. Asimismo, plantearán conceptos globales los cuales deberían necesariamente contextualizarse por región y país. En este sentido, resulta fundamental la inclusión, en el proceso de construcción de los ODS, de los medios de implementación para su finalidad. Esto significa que no se puede pensar en progresos en materia de desarrollo sostenible, sin un adecuado financiamiento. De allí, también, la necesidad de apoyar el proceso intergubernamental que está tratando los formas de financiamiento del desarrollo.

En este contexto y de acuerdo a lo establecido en el documento "El Futuro que queremos" de Río+20, los ODS deben ser integrales, universales, de un número limitado, ambiciosos, y fáciles de comunicar. La Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNA) estableció un Grupo de Trabajo Abierto (GTA) de 30 miembros para generar una propuesta de ODS, y garantizar la oportunidad a organizaciones internacionales, miembros de la sociedad civil, las agencias de la ONU, el sector académico y el sector privado, para brindar insumos durante el proceso. En este sentido, el desafío para el GTA es integrar ambas agendas, la que viene de la experiencia de los ODM y la que surge de las necesidades integrales y holísticas de los ODS[12].

[12] Ver Ivanova, Maria (2014), Op. Cit.

Los ODS propuestos por el GTA son 17 y se presentan a continuación:

Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.*

*Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

Objetivo 14. Conversar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los

ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Los ODS van acompañados de 169 metas propuestas, las cuales deberán estar relacionadas con la directa implementación de los mismos.

Frente a los déficits señalados en cuanto a la implementación de los compromisos en el marco de la Gobernanza Global, existen voces escépticas respecto del futuro de los ODS en el terreno. Principalmente basan su crítica en que no existe un respaldo de su construcción en la teoría del cambio. Asimismo, señalan que es posible que existan más chances de obtener mejores resultados específicos en las cumbres que en 2015 tratarán temas cruciales, tales como la No Proliferación Nuclear y el Cambio Climático, que en la lista amplia y sumamente abarcativa de los ODS[13].

Por su parte, el Informe del GTA señala que los ODS han tenido en cuenta los cimientos de los ODM y responden a nuevos desafíos. Si bien son de carácter universal y global, respetan las políticas y prioridades de cada país. Constituyen un conjunto integrado de prioridades, que el mismo GTA califica como indivisible. Sobre objetivos mundiales ambiciosos, se establecen las metas nacionales, teniendo en cuenta cada realidad. Asimismo, en cuanto al seguimiento de la aplicación de los ODS, se señala que la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Foro Político de Alto Nivel tendrán un papel decisivo al respecto, de allí que el análisis de aplicación y los indicadores respectivos deban ser mensurables y verificables[14].

Como lo señalamos previamente, el Objetivo 17 es de suma importancia, dado que si no se cuenta con medios de implementación y los recursos

[13] Ver Kenny, Charles (2015). "*Eight months until de new development goals are agree. Then what?"* Enero, 9. The Guardian. http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jan/09/nine-months-new-development-goals-agreed?CMP=share_btn_fb

[14] Ver ONU. (2014). "*Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible"*. A/68/970.

adecuados, será muy difícil poder progresar hacia la implementación de los ODS. En este sentido, cobra relevancia, junto con las metas planteadas por el GTA, el trabajo realizado por el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible, insumo de suma importancia para la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo que se realizará en julio de 2015. Luego de dicha Conferencia tendrá lugar, en septiembre de 2015 una Cumbre de Alto Nivel en la cual se dará a luz la agenda de desarrollo post-2015 y sus respectivos ODS.

V. El camino hacia la dignidad para 2030. Informe del Secretario General

A fin de 2014, el Secretario General de Naciones Unidas realizó el informe que resume las contribuciones realizadas hasta ese momento presentando la "*guía para lograr la dignidad en los próximos 15 años*[15]*."*

Dicho informe hace referencia a la información generada por el GTA, también por el Comité Intergubernamental en materia de Financiación del Desarrollo, las diversas consultas a los sectores, los ámbitos de Naciones Unidas, los países miembros y las oficinas regionales, entre otros.

Propone una "*agenda universal y transformadora basada en derechos, en que las personas y el planeta ocupan un lugar central."* En este sentido, presenta seis elementos que enmarcan la agenda: *"a) dignidad: acabar con la pobreza y luchar contra las desigualdades; b) garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y los niños; c) prosperidad: desarrollar una economía sólida, inclusiva y transformadora; d) planeta: proteger nuestros ecosistemas para todas las sociedades y para nuestros hijos; e) justicia: promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas; y f) asociación: catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible."*

Asimismo, aborda los aspectos de medios de ejecución, fundamentales para su concreción, comprendiendo entonces la financiación, la tecnología e inversiones en capacidades de desarrollo sostenible. En cuanto a la financiación, toma en cuenta las opciones de políticas presentadas por el Comité de Financiación, organizadas en torno a distintas fuentes de financiación: el sector público nacional, el sector privado nacional, el sector

[15] Ver ONU (2014). "*El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de Síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015"*. A/69/700.

Fuente: ONU (2014) *A/69/315* en *A/69/700*, disponible en http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/670/04/PDF/N1467004.pdf?OpenElement

* El tamaño de los recuadros no representa el volumen ni la importancia de los fondos.

** Puede haber casos en los que la financiación pública internacional también apoye directamente el cumplimiento de objetivos internacionales.

*** Los fondos soberanos de inversión manejan fondos públicos, pero su gestión es similar a la de los inversores privados.

público internacional (considerando la asistencia oficial para el desarrollo y otros fondos de este carácter), el sector privado internacional y la financiación combinada[16].

Plantea asimismo, la necesidad de considerar un sistema multilateral de comercio más equitativo y corregir la incoherencia existente entre las normas de comercio, finanzas, inversión; y las reglas y normas sobre trabajo, ambiente, derechos humanos, igualdad y sostenibilidad. El documento también incluye referencias a las instituciones financieras internacionales, la coherencia del marco de financiamiento para el clima y el desarrollo sostenible, la cooperación sur-sur, la gestión macroeconómica anticíclica, la prevención de crisis financieras, el abordaje de los flujos ilícitos versus la corrupción, y la restructuración de la deuda soberana. El financiamiento que se plantea es entonces multi-fuente, transparente y con una gobernanza global y coherencia normativa[17].

En materia de tecnologías, no sólo considera que deben tomarse medidas para dejar de utilizar gradualmente las tecnologías no sostenibles, sino también la necesidad de invertir en innovación y desarrollo en tecnologías limpias y racionales, de la mano de una amplia difusión, un precio y utilización justos, incluso en los países en desarrollo. Propone una plataforma mundial en línea, que se base en las iniciativas existentes y las complemente con participación de todos los interesados, que comprenda: a) un mapeo y diagnóstico de las iniciativas de facilitación de tecnología existente[18], b) una mejora de la cooperación y la coordinación internacionales en la materia, y c) la promoción de creación de redes, intercambio de información, transferencia de conocimientos y asistencia técnica[19].

Hace un llamamiento a los Estados Miembros para adoptar una serie de medidas vinculadas al fortalecimiento de este tema y para comprometerse en dejar de destinar recursos públicos a tecnologías perjudiciales y pasar

---

[16] El Secretario propone a los Estados Miembros a que consideren y acuerden en especial diversas recomendaciones, entre las cuales podemos considerar: *"Todos los países desarrollados deben cumplir la meta de destinar el 0.7 % del ingreso nacional bruto para la Ayuda Oficial al desarrollo a los países en desarrollo y ponerse de acuerdo respecto de calendarios concretos para cumplir los compromisos de Ayuda Oficial al Desarrollo que han contraído, entre ellos los compromisos de Estambul de cumplir con la meta de destinar el 0.15 % de su PBI a los países menos adelantados a más tardar en 2015(…)"*

[17] Una propuesta en este sentido es la de eliminar gradualmente los subsidios a combustibles fósiles y exportaciones agrícolas.

[18] En particular en la esfera del desarrollo sostenible en temas como la agricultura, las ciudades y la salud.

[19] Ver ONU (2014), Op. Cit.

a orientarlos hacia los ODS, y fomentar la aceleración del ciclo de bienes basado en tecnologías limpias y ambientalmente racionales, desde la fase de innovación al mercado.

En suma a esto, considera necesario que los ODS estén integrados en la planificación, las políticas, los presupuestos, los ordenamientos jurídicos y las instituciones nacionales. A tales efectos, estima que los gobiernos, en consulta con todas las partes interesadas, tendrán que revisar las estrategias y políticas nacionales con el fin de apoyar los avances hacia la consecución de esos objetivos.

Asimismo, se propone un marco de supervisión y examen de ejecución, con la mejora de las capacidades estadísticas, fuentes de datos nuevas y no tradicionales y un sistema de Naciones Unidas *"adaptado al objetivo"*. En este contexto, hace referencia a la necesidad de elaborar modalidades para medir los progresos, más allá del PBI, desde Naciones Unidas, las instituciones financieras, la comunidad científica y las instituciones públicas, y la necesidad de reflejar el carácter multidimensional en las mediciones de la pobreza.

En cuanto a los objetivos y metas, considera la necesaria rigurosidad de los indicadores, y señala la necesidad de un examen técnico de los objetivos para la consistencia y coherencia con los acuerdos de Naciones Unidas y el equilibrio político de los mismos objetivos. También plantea que los expertos de Naciones Unidas podrán realizar una revisión de las metas propuestas, incluidos los medios de aplicación, y comparar y ajustar el nivel de ambición de cada una de las metas con las internacionales, los compromisos, normas y acuerdos existentes, reforzando el marco general de los objetivos, lo que contribuirá a *lograr una mayor coherencia en el debate sobre la financiación para el desarrollo.* Aclara también que en aquellos casos de metas que se expresan en términos mensurables pero no especifican una meta cuantitativa, los Estados podrán solicitar aportes de la ONU, la comunidad científica y círculos académicos. Puntualmente en cuanto a los indicadores determina que se deben establecer a partir de 2016, para reunir, comparar y analizar datos fidedignos, y asegurar que el nivel de desglose de esos datos sea el adecuado, y a tal fin ofrece a los Estados Miembros, el ámbito del Sistema de las Naciones Unidas para elaborar un conjunto provisional de dichos indicadores, en consulta con otros expertos y mediante un diálogo entre múltiples interesados.

En cuanto a la función de los datos en la nueva agenda, recomienda que se establezca un programa de acción integral de datos, en el marco

del consenso mundial, la elaboración de principios y normas aplicables para datos, el establecimiento de una red de redes para la innovación, y el análisis y la existencia de un nuevo flujo innovador de financiación para apoyar los servicios de datos nacionales, y el establecimiento de una alianza mundial en la materia para fortalecer el liderazgo y la gobernanza.

El paradigma de rendición de cuentas es amplio, se exige a todos los agentes, esto es, gobiernos, instituciones internacionales, agentes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, como así también de la propia gente en todos los países (ya no sujeto a condicionalidad Norte-Sur, ni Sur- Norte). En este sentido, basándose en las últimas consultas de Naciones Unidas propone un proceso voluntario de seguimiento dirigido por los Estados, participativo y basado en hechos, datos, conclusiones científicas y evaluaciones basadas en datos. Los componentes que se sugieren son en primer lugar de escala nacional para la rendición de cuentas dirigida por el país, a nivel regional llevado a cabo por los mecanismos existentes, y mundial para el intercambio de conocimientos. Asimismo un componente temático para registrar progresos, problemas y medidas a adoptar a nivel mundial, y un componente para revisar la alianza mundial para el desarrollo sostenible y los medios para su aplicación.

Llama a *"lograr la dignidad en los próximos 15 años, si, de manera colectiva, movilizamos la voluntad política y los recursos necesarios para reforzar el sistema multilateral y nuestras naciones"*

VI. Conclusiones

La Gobernanza Global ha dado importantes pasos en términos normativos e institucionales, pero requiere de un mayor fortalecimiento y coordinación en un mundo que presenta aún "*niveles inaceptables e insostenibles de miseria, temor, discriminación, explotación e injusticia y un comportamiento irresponsable respecto del medio ambiente en todos los planos"* y que con sus siete mil millones de personas cada vez posee más poblaciones de adultos mayores, es más urbano y más móvil[20].

En tal sentido, el proceso de construcción de Objetivos de Desarrollo Sostenible representa una oportunidad para dotar de más herramientas de

[20] Ver ONU (2014), Op. Cit.

implementación y seguimiento a un sistema que muchas veces presenta como talón de Aquiles la concreción de sus principios, derechos y metas.

El foco de los objetivos está centrado en la sostenibilidad y por ende debe combinar las distintas dimensiones del desarrollo, lo cual implica que pensemos en términos de Gobernanza del Desarrollo Sostenible y no solamente ambiental.

La experiencia forjada en términos de Objetivos de Desarrollo del Milenio ha resultado interesante en cuanto a un primer paso con metas concretas respecto de los países en vías de desarrollo, sin embargo, tuvo diversas limitaciones que pusieron de manifiesto la necesidad de trabajar de otra forma en vistas a la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Surge entonces la necesidad de trabajar desde una perspectiva de derechos frente a la desigualdad identificada dentro y entre países, y en tal sentido es fundamental reconocer la fortaleza que significa el anclaje en las Convenciones internacionales de Derechos Humanos y las vinculadas a los Derechos al Ambiente y al Desarrollo Sostenible.

No podemos dejar de considerar que será fundamental contar con los recursos para que los contenidos de los ODS no caigan en saco roto. En este sentido serán cruciales los avances que puedan llevarse a cabo en la 3era Conferencia de Financiamiento del Desarrollo que tendrá lugar en julio de 2015 en Addis Ababa y su articulación en relación a los medios de implementación presentes en el ODS 17. En suma a ello el tándem de la Conferencia de Financiamiento en Julio y la Reunión de Alto nivel en septiembre 2015 representan un desafío sustantivo para que exista un marco coherente, holístico y pragmático para la agenda post-2015. Si lo único que se logra es un acuerdo lingüístico pero no sustantivo y participativo, será muy difícil proveer de contenido real a los ODS[21].

Los fundamentos dados en el andamiaje internacional deben también aplicarse y coordinarse no sólo con los aspectos de los compromisos asumidos y fijados en los tratados existentes y el financiamiento específico, sino también con los vinculados al comercio internacional. Los ODS deben entonces aplicarse y constituirse en una visión integrada de estos ejes[22].

[21] Ver Herman, Barry (2014). *"An urgent need for clarity. On the Post-2015 Development Agenda and Financing for Development".* Friedrich Ebert Stiftung, New York.

[22] En tal sentido el Secretario General ha llamado a corregir la incoherencia entre ambos regímenes. Ver ONU (2014), Op. Cit.

Asimismo, si bien los ODS propuestos por el GTA son globales y requieren de una focalización nacional específica respondiendo a cada realidad, este es un gran desafío, no sólo por la escala que pueda plantearse en cada país y al interior de las naciones, teniendo en cuenta que la desigualdad es un gran problema existente, sino también por el importante rol que la coherencia o articulación regional tendrán en tal sentido. América Latina y el Caribe nos muestran actualmente diversas aristas de un trabajo regional de suma importancia. Un ejemplo es el proceso actual de construcción de un acuerdo que concrete el Principio 10 de Río 92 sobre acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia en la región. Sin lugar a dudas, sus pautas y exigencias serán troncales para el ODS 16, que plantea "*promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles*". Este es un caso de necesaria articulación regional que representa una oportunidad y un desafío constructivo.

En un sentido similar resulta el monitoreo o examen de implementación de los ODS, el cual deberá combinar los aspectos técnicos, científicos, participativos e institucionales, con una escala de medición que pueda mostrar claramente los indicadores de seguimiento. Una de las características de los ODS es que deben ser transparentes y fáciles de comunicar. Estas situaciones deben tener sustento técnico adecuado, ser dignas de seguimiento y partir de una decisión global que involucre a los países.

Por otro lado, las decisiones de los ODS requieren de un rol protagónico de los distintos sectores, y especialmente del sector privado en cuanto a la real dimensión de una economía sostenible. La consideración de procesos que están llevándose a cabo para que los ODS sean implementados por el sector privado que se está dando en forma paralela y ha resultado de insumo al proceso de construcción de los mismos puede ser estimada como una oportunidad de construcción intersectorial[23].

Resulta asimismo absolutamente fundamental aunar el fundamento científico y técnico con las decisiones políticas. Este aspecto es troncal para no sólo la definición de los ODS, sus metas e indicadores, sino también para su seguimiento. La sostenibilidad cuenta con sustentos técnicos y académicos que no pueden desvincularse de este proceso.

[23] Ver la iniciativa del GRI (Global Reporting Initiative), el Pacto Global de Naciones Unidas y el Consejo Empresario Mundial para el Desarrollo Sostenible. La misma busca movilizar al sector empresario como un sector clave para la implementación de los ODS. http://www.wbcsd.org/Pages/EDocument/EDocumentDetails.aspx?ID=16335&NoSearchContextKey=true

En este sentido, los ODS son ambiciosos y es absolutamente lógico que existan posiciones escépticas respecto de su utilidad y sentido. Será fundamental por ende, que no sean un mero acuerdo lingüístico sino que sean dotados de contenido, de seguimiento y financiamiento, accesibles y alcanzables, y allí es donde juega un rol relevante el conocimiento científico y la transparencia en cuanto a los indicadores que se determinen, y su monitoreo. Esta ha sido una conclusión resaltada no sólo por las redes académicas y científicas sino también por los distintos actores sociales.

En conclusión, el año 2015 presenta entonces tres reuniones de gran importancia para las negociaciones intergubernamentales que representan decisiones globales cruciales para los próximos años: la Cumbre sobre financiamiento en Addis Ababa en julio, la Cumbre en materia de Desarrollo Sostenible en Nueva York en septiembre y la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que tendrá lugar en París en diciembre. En ésta última los Estados Miembros se comprometieron a aprobar un nuevo acuerdo que será fundamental para la nueva agenda de desarrollo sostenible. El Secretario de ONU ha sido claro al sostener que *"no es momento de sucumbir a la conveniencia política o de tolerar el mínimo común denominador*[24]."

En suma a la necesidad del esfuerzo de cada Nación en el marco de la comunidad internacional, será fundamental el seguimiento, los aportes, la participación y el acompañamiento que desde los distintos sectores demos a este proceso, teniendo en consideración la necesidad de la concreción de una agenda verdaderamente transformadora, sostenible e inclusiva.

[24] Ver ONU (2014), Op. Cit.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS INTERNAS

Fotolia

HIDROCARBUROS NO CONVENCIONALES EN ARGENTINA: una actividad sin regulación ambiental

Informe elaborado por FARN[1], *elaborado por Dolores Duverges, Directora de Política Ambiental.*

Resumen Ejecutivo

Argentina padece una fuerte crisis en materia energética caracterizada, entre otros aspectos, por una importante disminución en la producción de petróleo y gas, una caída pronunciada de las reservas comprobadas de hidrocarburos, y una demanda creciente de importación de estos productos, que ya alcanza los 13.000 millones de dólares anuales.

En este contexto, el Departamento de Energía de Estados Unidos dio a conocer un informe, que sitúa a la Argentina como la segunda potencia mundial en materia de recursos de "shale gas".

Con motivo de ello, el Congreso de la Nación sancionó, en octubre de 2014, la Ley Nº 27007, que reforma parcialmente la actualmente vigente Ley de Hidrocarburos N° 17319 y sus modificatorias. Además, propone la incorporación de los proyectos que impliquen la realización de una inversión directa en moneda extranjera, no inferior a 250 millones de dólares al Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos, creado mediante el Decreto Nº 929/13. Sin embargo,esta norma no establece los

[1] El presente informe toma en cuenta el documento *"Estudio Exploratorio sobre Petróleo y Gas no Convencional en Latinoamérica: Caso Argentino"* que realizara la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), gracias a la colaboración de la Fundación Heinrich Böll, y los estudios elaborados en el transcurso del año gracias a la colaboración de la mencionada entidad y a la Fundación Charles Stewart Mott.

requerimientos técnicos, ambientales, institucionales y en materia de participación social, para las actividades que pretende desarrollar.

Es así que, este informe presenta los aspectos centrales que deberían ser contemplados para cubrir las necesidades propias de una actividad no regulada con anterioridad en el país y que han merecido escaso debate.

I. Antecedentes

Durante el año 2014 se discutieron en el seno del Honorable Congreso de la Nación, el "Convenio de Solución Amigable y Avenimiento de Expropiación" entre la República Argentina y Repsol Capital S.L. y Repsol Butano S.A." (que incluyó la valoración de los pasivos ambientales), y, la sanción de la nueva Ley de Hidrocarburos, impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional.

El tratamiento de dichas normas se dio en un contexto en el que la ausencia de información fue una de las características que englobaron a estos casos, lo cual se vio principalmente reflejado en el impedimento de acceder a la información relacionada con los contratos entre inversores y el gobierno argentino para la explotación del Yacimiento de Vaca Muerta en la Provincia de Neuquén.

En tal sentido, FARN manifestó en las distintas presentaciones que efectuó a lo largo del año 2014[2], **que no deberían iniciarse proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales mediante fractura hidráulica en dicho estado de situación, en el que se carece de suficiente información sobre los diversos impactos que pueden llevar a cabo dichas actividades, ausencia de regulación específica, y no se ha institucionalizado aún la participación social.**

Se remarcó, además, la urgencia en la sanción de una norma de presupuestos mínimos que regule las actividades de exploración y explotación para la actividad hidrocarburífera, teniendo en cuenta, en particular, los proyectos sobre no convencionales en donde se utilice la técnica de fractura hidráulica, destacando los diversos aspectos que ésta debiera contemplar.

---

[2] Ver al respecto: *"Convenio de Solución Amigable y Avenimiento de Expropiación entre la República Argentina y Repsol Capital SL y Repsol Butano S.A.".* Presentación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) ante la H. Cámara de Diputados de la Nación, en relación a la cuestión de los pasivos ambientales. Abril 2014. Disponible en: http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/FARN-Acuerdo-Repsol-Pasivos-Abril-2014.pdf

"Estudio Exploratorio sobre petróleo y gas no convencional en Latinoamérica: caso Argentino". Octubre 2014. Disponible en: http://farn.org.ar/archives/Eventos/potencialidades-y-desafios-de-los-hidrocarburos-no-convencionales-en-argentina

"Consideraciones sobre los aspectos ambientales de la Nueva Ley de Hidrocarburos". Octubre 2014. Disponible en: http://farn.org.ar/archives/17265

A modo de introducción a este trabajo, se plantean ciertos interrogantes tales como ¿cuáles son los impactos ambientales que en primera instancia surgen de esta actividad y que ameritan su tratamiento diferencial? ¿Cuáles deberían ser los criterios que se deberían considerar? Esto último, con la finalidad de contar con una norma que incluya las diversas aristas que introduce esta nueva forma de explotación, incluido el acceso a la información sobre las actividades que los ejecutores de los proyectos realizarán y la participación de la sociedad en el procedimiento de evaluación.

II. Marco legal en materia de hidrocarburos

Desde el año 1967 rige a nivel nacional la Ley N° 17319 de Hidrocarburos. Esta norma fue parcialmente reformada en el año 1992 cuando se sanciona la Ley Nº 24145, que transfirió el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las provincias. De igual forma, en el año 2006, la Ley N° 26197, denominada "ley corta", estableció, entre otras disposiciones, que los yacimientos de hidrocarburos pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren. Dispone, además, que las provincias asumirán en forma plena, el ejercicio del dominio originario y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encontraren en sus territorios, quedando transferidos de pleno derecho, todos los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos, así como cualquier otro tipo de contrato vinculado con dicha actividad.

Vale destacar que estas modificaciones a la ley 17319 fueron en armonía con lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada, que dispuso que las provincias son titulares del dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios. A su vez, la Carta Magna consagró el derecho a un ambiente sano para los habitantes del país y estableció que el desarrollo debería ser sustentable, de forma de compatibilizar las variables económicas, ambientales y sociales en las distintas actividades a realizarse en el país. En el mismo artículo también delegó al Congreso Nacional la atribución de dictar las "leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental", entre las que se encuentra la Ley Marco General del Ambiente Nº 25675.

III. La Nueva Ley de Hidrocarburos

La Ley de Hidrocarburos Nº 27007 recientemente sancionada aborda principalmente las siguientes cuestiones:

- **Modificaciones al régimen de permisos y concesiones establecido en la Ley Nº 17319**

  En este punto se proponen, entre otras reformas, la sustitución de los plazos de los permisos de exploración y concesiones de explotación, los cuales amplía, diferenciándolos, según se trate de hidrocarburos convencionales, no convencionales y, en plataforma continental y mar territorial. Asimismo establece el sistema y plazos de prórrogas para dichos supuestos y dispone el régimen que regirá respecto a las concesiones de transporte. Determina el mecanismo de licitaciones competitivas como el medio utilizado para la adjudicación de los permisos y concesiones, y que para su llamado se elaborará un Pliego Modelo, debiendo la adjudicación recaer en el oferente que haya presentado la oferta más conveniente. En tal sentido, se expresa que será de particular relevancia, la propuesta de mayor inversión o actividad exploratoria. Además, este título establece disposiciones en materia de canon, bonos de prórroga y regalías a ser percibidos por el Estado Nacional y las provincias respectivamente.

- **Disposiciones relativas al régimen de promoción de inversiones para proyectos vinculados**

  El Título II de la Ley Nº 27007 trata el régimen de promoción de inversión para la explotación de hidrocarburos, incorporando al régimen creado mediante el Decreto Nº 929/13, los proyectos que impliquen la realización de una inversión directa en moneda extranjera no inferior a 250 millones de dólares. Asimismo, se prevén para el futuro, aportes a las provincias productoras.

- **La ley contiene un tercer título, denominado "disposiciones complementarias y transitorias"**

  Se refiere al establecimiento de una legislación ambiental, y a la adopción de un tratamiento fiscal uniforme que promueva las

actividades de hidrocarburos. Es así que el artículo 23 de la Ley Nº 27007 expresa que: *"El Estado Nacional y los Estados Provinciales, de conformidad con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución Nacional, propenderán al establecimiento de una legislación ambiental uniforme, la que tendrá como objetivo prioritario aplicar las mejores prácticas de gestión ambiental a las tareas de exploración y/o transporte de hidrocarburos a fin de lograr el desarrollo de la actividad con un adecuado cuidado del ambiente"*.

IV. Impactos de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales

Siguiendo a Eduardo Sosa[3], se puede señalar que cuando se identifican y valoran los impactos ambientales y sociales de la explotación de petróleo y gas no convencional se arriba de manera inmediata a la conclusión de que es conveniente establecer un marco legal ambiental específico para dicha actividad, considerando los principios y herramientas de gestión ya consagrados a nivel general.

El autor citado explica que, desde el punto de vista del impacto ambiental, el análisis específico de la relación entre las técnicas de extracción y la contaminación del agua superficial y subterránea demuestra que es necesario el desarrollo de mecanismos preventivos y de control que aseguren que el recurso hídrico en su conjunto no se vea afectado significativamente.

Otros temas que considera son: el empleo de grandes volúmenes de agua, la inyección de sustancias químicas en el subsuelo, el manejo de los desechos en la superficie, la posibilidad de accidentes que involucren desastres tecnológicos con liberación masiva de sustancias tóxicas, la contribución de la explotación de hidrocarburos no convencionales a la disminución de la calidad del aire y al cambio climático, la potencialidad para inducir sismos a partir de las operaciones de fractura hidráulica y, la inyección de aguas residuales en el subsuelo.

Por su parte, a nivel general, Sosa indica que los impactos ambientales de la explotación de hidrocarburos no convencionales exceden el análisis de

[3] Más información en Sosa, Eduardo (2014). *"Los impactos ambientales de la explotación de hidrocarburos no convencionales"*. Disponible en: http://farn.org.ar/archives/17417

sitio y deben evaluarse a nivel regional, particularmente en todo lo relativo a los recursos hídricos, debido a que la mayoría de las cuencas petrolíferas y gasíferas no convencionales con potencial económico se encuentran en zonas áridas, donde el agua es el recurso más vulnerable y solicitado. Ello conduce, a la necesaria inclusión de la participación social en torno a la habilitación de la actividad.

Bajo este marco, las perspectivas técnico-ambiental y social se encuentran directamente relacionadas: en tal sentido, lo expuesto lleva a determinar que se debe institucionalizar la participación de la sociedad, teniendo en cuenta que estos proyectos se apoyan en el uso de recursos naturales cuya titularidad es compartida por la ciudadanía y su afectación podría implicar serios perjuicios en su calidad de vida.

Ello lleva a la conclusión que la ejecución de las actividades que involucran la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales alcanza diversos temáticas que deberían contemplarse como condición previa a su autorización.

Es así que frente a la sanción de la nueva Ley de Hidrocarburos Nº 27007, promotora de dichos proyectos, es indudable que en aplicación de los principios preventivo y precautorio que consagra la Ley General del Ambiente Nº 25675, no se deberían continuar e iniciar actividades que involucren la fractura hidráulica. Ello redunda en la urgencia de contar con un marco legal específico que establezca los requisitos técnicos, ambientales y de participación social que conduzcan a garantizar que se cumpla con el mandato de "sustentabilidad" establecido por la Constitución Nacional.

V. Requerimientos ambientales y sociales ya vigentes

Las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental son de particular importancia para la política ambiental del país, ya que deben ser aplicadas y cumplidas por las autoridades de los distintos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial, municipal y de Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y pueden ser complementadas mediante normas más exigentes pero nunca más laxas.

La ya mencionada Ley General del Ambiente (LGA) Nº 25675 es considerada la ley de presupuestos mínimos de mayor envergadura, ya que contiene principios (entre los cuales se encuentran el principio preventivo y el

precautorio), objetivos de la política ambiental nacional, instrumentos de gestión ambiental, como así también, crea el Sistema Federal Ambiental, otorgándole un importante rol al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Asimismo, la ley presenta un capítulo específico dedicado a la temática del daño ambiental. Lo expuesto tiene particular relevancia, dado que todos estos presupuestos deben ser aplicados y exigidos en el marco de los requerimientos y exigencia que los nuevos proyectos de los no convencionales deben observar.

Forman parte de las obligaciones que presenta la LGA:

- La sujeción al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) previo a la ejecución, de toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa.

- El derecho de libre acceso a la información y así también la obligación de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, de proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.

- La obligación de asegurar la participación ciudadana 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.

Sin embargo, y como se estableciera, las particularidades características de las técnicas empleadas y los impactos ambientales y sociales asociados a estos proyectos, indican que es conveniente contar, además, con una norma específica que atienda a necesidades propias de este nuevo tipo de proyectos, haciendo especial énfasis al tipo de información que debe ser accesible a la ciudadanía para lograr de ese modo un proceso más transparente en donde esta pueda participar.

Vale destacar que a esta altura de la evolución del derecho ambiental resulta inadmisible permitir la operatoria de una actividad de alto impacto ambiental, sin contar con los requerimientos mínimos, y que involucra la dimensión social, que la misma debe contemplar.

VI. Requerimientos específicos

Es indudable que la ausencia de un marco legal ambiental, para las actividades que involucran la fractura hidráulica, atenta seriamente contra los principios más arraigados de la protección ambiental, como lo es el de prevención y acceso a la información pública ambiental.

Se entiende que el desarrollo de dichos proyectos de inversión sin los requerimientos ambientales necesarios, y que contemplen la participación de la sociedad en dicho proceso, podrían generar graves daños al ambiente y promover situaciones de tensión y conflictividad social creciente.

Asimismo, desde una perspectiva institucional, se plantea el interrogante sobre cuál debería ser el alcance del control y fiscalización ambiental sobre dichas actividades, y respecto a la operatoria de la firma YPF S.A. atendiendo a la dimensión y rol que posee la firma en el país y el campo de actuación que ejercerá en este tipo de proyectos.

En tal sentido, la llegada de la era de los hidrocarburos no convencionales debe hacernos replantear dos cuestiones centrales:

(1) Fortalecer la institucionalidad pública ambiental, cuyo objeto hace a las posibilidades de control estatal de la actividad

(2) Fortalecer las herramientas con las que cuentan las instituciones para ejercer su competencia.

Es así que se debería evaluar si los recursos para la gestión con los que cuentan las autoridades administrativas competentes son suficientes para ejercer el control que deben cumplimentar. En tal sentido, se debe revisar si la regulación y consecuente aplicación de una norma ambiental para la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales exigirán el fortalecimiento de la institucionalidad para la protección ambiental.

Asimismo, se plantea la necesidad de debatir el control institucional de la empresa YPF S.A., sociedad que con seguridad ocupará un rol primordial en la búsqueda y explotación de no convencionales en conjunto con los inversores, y a la que en términos ambientales fiscalizará los Estados Provinciales. Ello en función de preguntarnos si el control actualmente existente, y cuya base principal se encuentra en las provincias, es suficiente o, si por el contrario, debería posibilitarse un control social e institucional más amplio, en consonancia con la participación nacional que posee dicha entidad.

VII. Recomendaciones y palabras finales

Sancionada la nueva Ley de Hidrocarburos Nº 27007 que promueve, entre otros institutos, **las actividades sobre exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales sin regular requerimientos de índole técnica, ambiental, institucional y de participación ciudadana, no deberían continuarse ni iniciarse proyectos sin contar con las garantías regulatorias mínimas ambientales**, **que hacen, en definitiva, a la implementación y aplicación de los principios de prevención y precautorio establecidos en nuestro ordenamiento general ambiental. En tal sentido, resulta urgente sancionar una norma que contemple los aspectos mencionados a fin de dar un marco legal adecuado a la actividad que se pretende realizar y facilitar el control institucional.**

En particular, debería profundizarse la información y permisos que deben contener los estudios a evaluarse en los procedimientos de EIA, el acceso a la información pública que se vincule a los diversos aspectos ya señalados y la operatoria de los ejecutores de proyectos, y la posibilidad de que todas las personas interesadas, comunidades y pueblos originarios puedan participar, en los procesos en que se decida la exploración y explotación de recursos naturales del dominio público, que impactarán en el ambiente y en la vida de las personas.

Dichos aspectos deberían estar contemplados en una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental que regule la exploración y explotación de hidrocarburos, y en particular con relación a los proyectos sobre no convencionales mediante la utilización de fractura hidráulica, aplicable por cualquier jurisdicción y que sirva como piso o base que luego las provincias puedan complementar, de conformidad a lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

AGROQUÍMICOS EN ARGENTINA ¿Dónde estamos? ¿A dónde vamos?

"Nunca hay viento favorable para el que no sabe hacia dónde va".

Séneca

Eugenia Magnasco
Abogada. Analista en el Proyecto Ambiente de la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA)

María Marta Di Paola*
Lic. en Economía y Administración Agraria.
Investigadora en Economía y Ambiente de FARN

Resumen Ejecutivo

El crecimiento de un modelo productivo dependiente del uso de fitosanitarios ha impactado en la evolución del mercado agropecuario. Este incremento puede explicarse por dos motivos: la expansión de la frontera agropecuaria y un aumento muy significativo de la adopción de la siembra directa. Conjuntamente con la incorporación de la biotecnología, los plaguicidas se han convertido en una de las herramientas más utilizadas por los productores para contrarrestar el ataque de plagas, insectos y enfermedades en cultivos agrícolas. Sin embargo, el uso inadecuado de los productos fitosanitarios puede generar impactos negativos en el ambiente o en la salud. Las consecuencias de la exposición a estos productos para la salud humana dependen de numerosos factores, incluido el tipo de plaguicida y su toxicidad, la cantidad o dosis de exposición, la duración, el momento y las circunstancias de exposición.

* El trabajo de FARN en agroquímicos cuenta con el apoyo de UICN (Comité Holandés), Wetlands International y Both ENDS, en el marco de la Alianza Ecosistemas.

Por ello, es necesario un uso de productos fitosanitarios enmarcado en normas de buenas prácticas y un encuadre legal adecuado para mitigar los impactos al ambiente que la actividad pudiera generar. Actualmente, todos los productos fitosanitarios que se usan y comercializan en el país para el control de plagas en el ámbito agrícola deben inscribirse en el Registro Nacional de Terapéutica Vegetal. Asimismo, si bien se ha dado una evolución en el mercado fitosanitario asociado al crecimiento en la producción, esto ha venido acompañado de una disminución de la peligrosidad de agroquímicos indicando que en la región pampeana los niveles de actuales son 75 veces menores que los utilizados hace veinte años.

Sin embargo, si bien algunas provincias poseen leyes vinculadas a la restricción en la aplicación de fitosanitarios y la disposición final de envases de agroquímicos, existen divergencias entre ellas, lo que demuestra la necesidad de una ley de presupuestos mínimos a nivel nacional que establezca buenas prácticas para la gestión integral de su uso.

I. Introducción

El artículo 2 del Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas[1] define como plaguicidas "*cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinadas a prevenir, destruir o controlar cualquier plaga, (…) que causan perjuicio o que interfieren de cualquier otra forma en la producción, elaboración, almacenamiento, transporte o comercialización de alimentos, productos agrícolas, madera y productos de madera o alimentos para animales*".

Conjuntamente con la incorporación de la biotecnología, los plaguicidas se han convertido en una de las herramientas más utilizadas por los productores para contrarrestar el ataque de plagas, insectos y enfermedades en cultivos agrícolas. De este modo, los mismos son una pieza clave del modelo de producción agropecuario actual, integrando un paquete tecnológico que fue evolucionando en las últimas décadas.

Sin embargo, el uso inadecuado de los productos fitosanitarios o agroquímicos (y el de sus envases vacíos) puede generar impactos negativos en el ambiente o en la salud. Las consecuencias de la exposición a plaguicidas para la salud humana dependen de numerosos factores, incluido el tipo de plaguicida y su toxicidad, la cantidad o dosis de exposición, la duración, el momento y las circunstancias de exposición[2]. Además, la sobre o sub-dosificación de plaguicidas (y en particular de los herbicidas), como así también, el uso repetido de un mismo principio activo puede dar lugar a la aparición de resistencia en algunas plagas, bajando la eficiencia del mismo.

En la actualidad, si bien se utiliza una mayor cantidad de productos, su toxicidad y su tiempo de carencia en los cultivos, es mucho menor a la de los productos utilizados en las décadas anteriores.

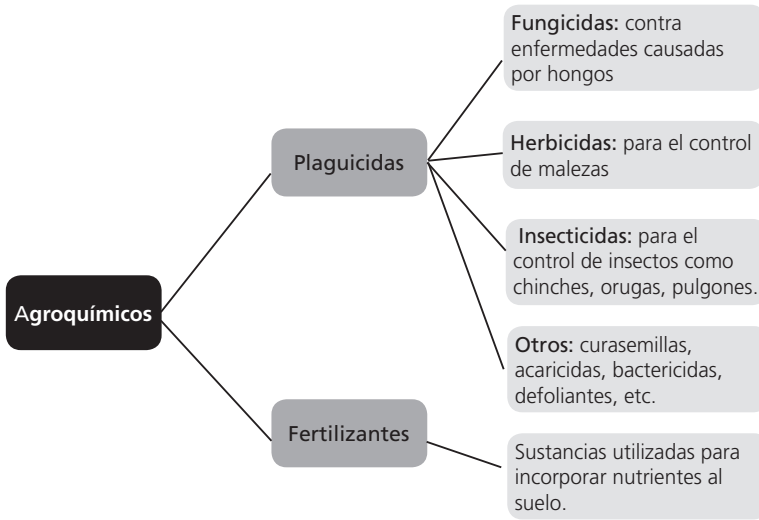
Es importante considerar que la conflictividad asociada al uso de los agroquímicos se presenta en un contexto de presión entre lo urbano y lo rural, dado principalmente por la expansión, sin ningún tipo de planificación ni de ordenamiento de las ciudades hacia zonas productoras.

---

[1] FAO (1990). "*Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas. (Versión enmendada)*". Roma.

[2] Ministerio de Salud, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2007). "*La problemática de los agroquímicos y sus envases, su incidencia en la salud de los trabajadores, la población expuesta por el ambiente*" (312 p.). Primera Edición. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable: OPS: AAMMA. Buenos Aires.

Gráfico 1: *Tipos de agroquímicos.*



II. Evolución de la superficie nacional y el mercado fitosanitario. Uso de los productos a nivel nacional

El crecimiento que la agricultura ha experimentado en los últimos cuarenta años se debe a dos factores principales: uno relacionado al incremento en la superficie cultivada y el otro a la incorporación de nuevas tecnologías como la biotecnología, la siembra directa y el uso de herramientas de gestión integral, lo que ha permitido una mayor producción por hectárea sembrada. Por otro lado, el contexto climático también ha permitido que la agricultura extienda sus fronteras hacia las regiones norte y oeste del país.

Al analizar la evolución de la superficie agrícola destinada a la producción de cultivos extensivos, cultivos industriales, frutas y hortalizas, se observa que la superficie agrícola nacional se incrementó en un 68%, pasando de 21 millones de hectáreas en 1970 a 35 millones en 2011. Por otra parte, la producción ha mostrado un incremento del 189%, pasando de 36 a 104 millones de toneladas[3].

[3] La Ley – Derecho Ambiental. *"El modelo agropecuario en Argentina: Estado de situación y perspectivas a futuro".* En base de datos del *Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA)* del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para el período 1970-2011. ISSN 0024-1634.

Este crecimiento propio de un modelo de producción dependiente del uso de fitosanitarios ha impactado en la evolución de dicho mercado. El incremento puede explicarse por dos motivos: la expansión agrícola a la que se hizo referencia anteriormente y a un aumento muy significativo de la adopción de la siembra directa. En el año 2000, cerca de 10 millones de hectáreas se encontraban bajo el sistema de siembra directa, mientras que en el 2010 casi 26 millones de hectáreas fueron cultivadas con este sistema[4]. Este sistema permite preservar el suelo de la erosión hídrica y de la degradación producida por el laboreo de la agricultura convencional, y utiliza mucho menos combustible fósil por unidad de superficie. Sin embargo, es más demandante de fertilizantes y plaguicidas que la labranza convencional.

El sistema de producción actual está íntimamente ligado al uso de productos fitosanitarios y es la opción viable de producir alimentos para una población mundial de más de 7 mil millones de personas. La última actualización de las proyecciones de Naciones Unidas, revisión 2012 del informe "Perspectivas de la Población Mundial", estima un aumento de mil millones de habitantes para los próximos doce años, mientras que para 2050 el informe anuncia que se llegará a los 9600 millones.

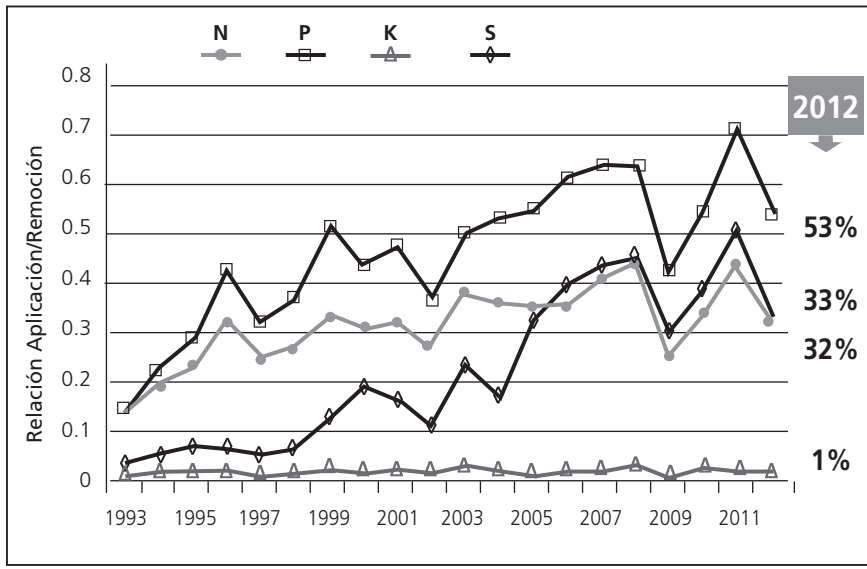
Si bien los insumos agrícolas externos pueden sustituirse por la gestión orgánica de los recursos naturales, con los conocimientos y las tecnologías actuales, la agricultura orgánica no puede producir suficientes alimentos para todos a nivel mundial. Sin embargo, este tipo de agricultura orgánica sí puede contribuir a la seguridad alimentaria local, al incrementar los ingresos de las familias, entendiendo a la seguridad alimentaria no sólo como la capacidad de producir alimentos sino también en el acceso a los mismos.

Se estima que en nuestro país se utilizan, en promedio, alrededor de 40 kg/ha de fertilizantes en cultivos de cosecha. Con los mismos, durante la campaña 2012/2013 se repusieron entre el 30% y el 50% de los nutrientes extraídos (nitrógeno -N-, fósforo -P-, potasio -K- y azufre -S-) por la producción de soja, maíz, trigo y girasol. Asimismo, se espera que para el 2020 su utilización se triplique, con una aplicación de 9 millones de toneladas frente a los 3,5 millones que se usan actualmente[5].

[4] Aapresid (2012). *"Evolución de la superficie en Siembra Directa en Argentina Campañas 1977/78 a 2010/11".* Datos de Trigo, Maíz Sorgo, Girasol y Soja.

[5] Oliverio, G. (2014). "*Sustentabilidad de la Agricultura en Argentina"*. Seminario Fundación Producir Conservando.

Gráfico 2: *Reposición de nutrientes*[6].



Entre las medidas vinculadas al sector agropecuario, se destacan el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA[2]). El mismo, con un manifiesto sesgo productivista, da prioridad al incremento de la producción agropecuaria esperando 160 millones de toneladas de productos agrícolas para el año 2020. Si se consideran los cultivos de trigo, maíz, soja y girasol la meta del PEA[2] totalizaría 140 millones de toneladas, rondando actualmente las 100 millones. Se estima que 14 millones podrían generarse gracias a la incorporación de tecnología mientras que las 26 millones de toneladas restantes provendrían de la incorporación de nuevas superficies a la producción provenientes de pastizales, pasturas o bosques nativos. Para obtener 26 millones de toneladas extra, se necesitarían incorporar al menos 8 millones de hectáreas[7]. Si se consideran las zonas que se pueden deforestar mediante la presentación de planes de cambio en el uso en el

[6] Oliverio, G. (2014), Op. Cit.

[7] Considerando un rendimiento promedio de la soja de 3 ton/ha. UNEP- RISOE Centre - AACREA (Coordinado por MinCyT). Technology Needs Assessment for Climate Change Mitigation and Adaptation in Latin America - "REPORTE IV SECTOR AGRICULTURA. 2013. Tecnologías para optimizar el uso del Nitrógeno en las actividades agrícolas-ganaderas" en Evaluación de Necesidades Tecnológicas ante el Cambio Climático, Informe Final sobre Tecnologías de Mitigación (págs. 387-511). Disponible en: http://tech-action.org/Argentina/InformeENT_Mitigacion_Argentina.pdf

suelo (áreas verdes), establecidas en las leyes de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos Provinciales, las mismas ascienden a casi 11 millones de hectáreas[8]. Es importante considerar que este Plan menciona metas productivas sin establecer con claridad los medios para obtenerlas, por tanto, no queda claro la expansión de la producción en detrimento de qué producción o ecosistema natural se producirá.

Planteado el escenario, lo que se propone es hacer un repaso de la normativa que rige el uso de fitosanitarios y la necesidad que este crecimiento de la producción sea acompañado de buenas prácticas.

III. ¿Cuál es el marco normativo a nivel nacional? Resolución 302/12 del SENASA. Modificación de las categorías

La producción de alimentos debe constituirse como una prioridad para la erradicación del hambre y exige responsabilidad de los distintos sectores y actores involucrados. Se requiere de un enfoque integral que permita el aumento de la producción, mejor acceso a los insumos, servicios y tecnologías y adopción de normas que eviten y/o minimicen los posibles impactos.

Por ello, el uso de productos fitosanitarios enmarcado en normas de buenas prácticas y un encuadre legal adecuado resulta necesario para mitigar los impactos ambientales que la actividad pudiera generar.

En lo referente a la gestión responsable de los fitosanitarios, el productor agropecuario debe asegurarse de comprar sólo productos registrados y autorizados por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Asimismo respetar las condiciones y distancias de aplicación establecidas en las normas provinciales y en las ordenanzas municipales, manipular el producto siguiendo recaudos establecidos y tener consideración cuidadosa de todas las técnicas disponibles para el control de plagas y su integración en medidas apropiadas.

[8] Según la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), las zonas verde son 10.982.243 has, las zonas amarillas 29.405.523 has y zonas rojas 8.490.821 has. (No se encuentra estimada la superficie que estaría dentro de la categoría verde para las provincias que no cuentan con Ley de OTBN: Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y La Rioja). Información disponible en: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/OrdTerrBN/file/4to%20congreso/OTBN_trabajo%20completo.pdf

1. Registro de productos

Todos los productos fitosanitarios que se usan y comercializan en el país para el control de plagas en el ámbito agrícola deben inscribirse en el Registro Nacional de Terapéutica Vegetal. Una vez inscriptos, se otorga a los productos un Certificado de Uso y Comercialización que los habilita a ser utilizados y comercializados en todo el territorio nacional para el control de plagas en los cultivos para los que se encuentran autorizados.

Un listado de los productos inscriptos se encuentra publicado en el sitio web del SENASA, organismo encargado de ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad, calidad animal y vegetal e inocuidad de los alimentos.

2. Nivel de toxicidad

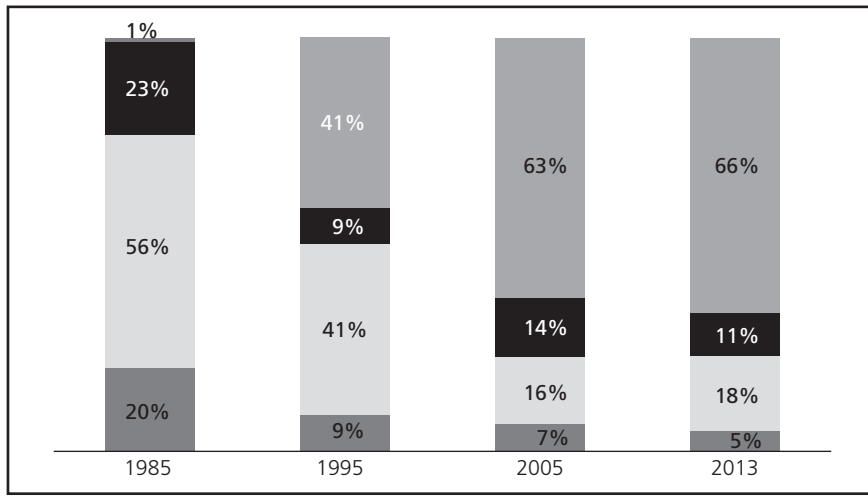
Si bien se ha dado una evolución en el mercado fitosanitario, asociado al crecimiento en la producción, esto ha venido acompañado de una disminución de la peligrosidad de agroquímicos, indicando que los niveles de DL50/superficie actuales son 75 veces menores que los utilizados hace veinte años, por unidad de superficie en región pampeana[9].

Se denomina DL50 (abreviatura de Dosis Letal, 50%) a la dosis de una sustancia que resulta mortal para la mitad de un conjunto de animales de prueba. Los valores de la DL50 son usados con frecuencia como un indicador general de la toxicidad aguda de una sustancia. Generalmente se expresa en mg de sustancia tóxica por kg de peso del animal.

En la figura siguiente se puede observar la disminución de la toxicidad de los productos utilizados, según la clasificación de productos los que se dividen en rojo clase I, amarillo clase II, azul clase III o verde clase IV, conforme su nivel de toxicidad.

[9] Negri, R., F. Feiguin, M. Campos, M. Walter, F. Ferreira y E. Satorre (2009). "*La Agricultura Argentina en marcha*". Disponible en www.crea.org.ar

Gráfico 3: *Evolución de la participación de las distintas Categorías de los Productos utilizados a nivel nacional entre 1985 y 2013*[10].



La Resolución SENASA 302/12 sustituye la "Clasificación toxicológica según riesgos y valores de DL50 aguda de productos formulados" que establecía la Resolución SAGPyA 350/99, por la "Clasificación toxicológica de productos formulados establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) 2009".

La resolución fue publicada en el Boletín Oficial (B.O.) el 19 de junio de 2012, y para aquellos productos registrados con anterioridad a esa fecha se otorgó un plazo de dos años para adecuarse a la nueva normativa, ya que impactó en la categorización de los productos registrados al introducir modificaciones en los rangos de DL50 para las categorías de producto III y IV.

Respecto de los productos registrados con posterioridad a la Resolución 302/12, las empresas deben solicitar el registro acompañando las pruebas de los laboratorios con la nueva clasificación toxicológica. Los estudios de laboratorio presentados a los fines de inscripción de los productos en el Registro de Terapéutica Vegetal no deben tener una antigüedad mayor de quince años a la fecha de la inscripción del mismo, caso contrario se debe presentar además un aval del perfil toxicológico, aclarando que la composición del producto no ha sido modificada.

[10] Oliverio, G. (2014). "*Sustentabilidad de la Agricultura en Argentina*". Seminario Fundación Producir Conservando. Mayo 2014.

Para la presentación de estudios de laboratorio, a los fines de registro, debe seguirse las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre toxicidad oral aguda, toxicidad dermal aguda, clasificación inhalatoria, irritación dermal, irritación ocular y sensibilización cutánea[11].

En la tabla siguiente se muestra la comparación de la Clasificación Toxicológica según Resolución SAGPyA 350/99 y Resolución SENASA 320/12 para el supuesto de toxicidad oral. Los valores de DL50 para toxicidad dermal son mayores que para toxicidad oral en las categorías Ia, Ib y II, mientras que para las otras categorías se mantienen igual.

Tabla 1: *Clasificación toxicológica según riesgos y valores de dl 50 aguda de productos formulados - Oral*[12].

Res. SAGPyA 350/99				**Res. SENASA 302/2012** (valores de OMS 2009)		
Leyenda	Categoría	Oral sólida	Oral líquida	Leyenda	Categoría	Oral sólida y líquida
Sumamente peligroso	Ia	<5	< 20	Extremadamente peligroso	Ia	<5
Sumamente peligroso	Ib	5-50	20-200	Altamente peligroso	Ib	5-50
Moderadamente peligroso	II	50-500	200-2000	Moderadamente peligroso	II	50-200
Poco peligroso	III	500-2000	2000-3000	Ligeramente peligroso	III	>2000
Productos que normalmente no ofrecen peligro	IV	>2000	>3000	Productos que normalmente no ofrecen peligro	IV	>5000

Nota aclaratoria: El estudio de toxicidad aguda dermal y oral de DL50 es en mg/kg de peso vivo.

3. Normas e iniciativas que tratan la aplicación de productos fitosanitarios

A nivel nacional, no hay una ley que establezca los presupuestos mínimos y las condiciones en las que deban efectuarse las aplicaciones de productos fitosanitarios. Salvo Tierra del Fuego, el resto de las provincias

[11] La misma puede consultarse en: http://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-assessment/1948370.pdf

[12] Datos en base a Resolución SENASA 302/12.

tienen su propia normativa en cuanto a regulación de uso y manejo de agroquímicos (muchas de ellas incluso, regulan también el manejo de los envases vacíos).

En el año 2012 se generó una iniciativa convocada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) bajo la cual se elaboró un documento que establece pautas para la aplicación de productos fitosanitarios en áreas periurbanas, consensuadas por un grupo de trabajo conformado por distintos actores[13]. Dicho documento fue constituido como material de referencia científico y técnico para el desarrollo de políticas y mediadas en la materia.

Por el Congreso Nacional han pasado varios proyectos, muchos de los cuales impresionan por no contemplar las distintas tecnologías de aplicación disponibles, la diferencia entre los tipos de producto a aplicar según su toxicidad ni las condiciones climáticas para la aplicación. Otro factor a considerar es el tipo de cultivo a tratar y el estadío de su crecimiento.

En alguno de los casos en los que existe legislación provincial es necesario una nueva norma que contemple integralmente la situación (condiciones de aplicación, distancias según tipo de aplicación y productos utilizados, uso y archivo de receta fitosanitaria, sanciones previstas, etc.). La provincia de Buenos Aires por ejemplo, establece en el artículo 38 del Decreto 499/91, reglamentario de la Ley 10699/88, que las empresas aplicadoras deberán operar a una distancia no menor de 2 Km. de centros poblados, sin fijar distancias para los distintos supuestos de aplicaciones terrestres. Asimismo, las distancias establecidas en algunos de los proyectos de ley nacional y provincial, y en las ordenanzas municipales, no guardan relación con el riesgo de "deriva", cuando se cumplen con buenas prácticas de aplicación[14].

Hay situaciones en las que no puede aplicarse fitoterápicos con equipos terrestres y requieren necesariamente aplicaciones aéreas, como por

[13] El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el SENASA, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos (MAGyA) de la provincia de Córdoba, la Comisión Federal Fitosanitaria (CFF), la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID), la Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE), la Cámara de la Industria Argentina de Fertilizantes y Agroquímicos (CIAFA), el Consejo Profesional de Ingeniería Agronómica (CPIA), la Federación Argentina de la Ingeniería Agronómica (FADIA), la Federación Argentina de Cámaras Agroaéreas (FeArCA) y la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA).

[14] El detalle de la normativa por provincia y municipio puede encontrarse el Mapa Legal CREA publicado en http://mapas-crea.info/.

ejemplo, fungicidas en trigo y cebada, o insecticidas en maíz y girasol. En este sentido, la prohibición total de aplicaciones aéreas afectaría la producción de varios cultivos que integran la rotación agrícola recomendada para la conservación de las propiedades del suelo.

Los criterios para establecer las distancias de aplicación deben estar respaldados por información técnica. Existe abundante bibliografía que establece las condiciones en que una aplicación de estos productos puede realizarse sin riesgo para la salud e impacto al ambiente. La legislación comparada de Chile, Brasil, Estados Unidos y países europeos que regula las distancias de aplicación y las condiciones en las que debe darse, contemplan distancias menores a las propuestas en los proyectos de ley que pasaron por el Congreso.

En un país productor de alimentos, como es Argentina, donde el uso de fitosanitarios constituye una realidad, resulta imperioso regular su uso en interfaces urbano-rurales, en la cercanía de cuerpos de agua, centros poblados y establecimientos educativos.

4. Los fallos judiciales: el caso *"Gabrielli Jorge Alberto y otros p.s.a. infracción ley 24.051"*

En los próximos párrafos se hará una breve referencia al caso *"Gabrielli Jorge Alberto y otros p.s.a. infracción ley 24051"* a fin de evaluar si los agroquímicos pueden ser considerados residuos peligrosos en los términos de la Ley 24051 de residuos peligrosos.

El Barrio de Ituzaingó se encuentra localizado en la provincia de Córdoba, y regía sobre él una declaración de emergencia en función de la cual se prohibió la aplicación de productos fitosanitarios, cualquiera sea su clase, dosis y en cualquiera de sus formas, a una distancia menor de 2500 metros. Las aplicaciones aéreas y terrestres denunciadas fueron para los años 2004 y 2008, durante las cuales se denunció la utilización (año 2004) de productos prohibidos en el año 2003.

La sentencia de la Cámara en lo Criminal de Primera Nominación Secretaría Nº 2 consideró al propietario del campo como autor penalmente responsable del delito previsto en el artículo 55[15] de la Ley Nº 24051 y al

[15] El artículo 55 de la Ley de Residuos Peligrosos remite al Código Penal de la Nación. El artículo 200 del Código referido reprime, en una escala entre tres y diez años de prisión, al que en-

aplicador de los productos fitosanitarios como coautor penalmente responsable de dicho delito. Cabe aclarar que la sentencia no se encuentra firme ya que se interpuso un recurso de casación en su contra, el cual se encuentra pendiente de resolución.

El Fiscal de Instrucción consideró que *"los agroquímicos están expresamente contemplados en el anexo I apartado Y4 de la Ley 24051 al incluir los desechos resultantes de la utilización de productos fitosanitarios. Si bien los agroquímicos son sustancias peligrosas, a partir del momento en que los mismos son arrojados sobre los cultivos, tanto en forma aérea como terrestre, y toman contacto con la atmósfera, el suelo, el agua, o el ambiente en general se transforman en residuos peligrosos (...)"*

Dicho criterio fue sostenido por la Cámara en lo Criminal de Primera Nominación Secretaría Nº 2, al considerar que a partir del momento en que los agroquímicos son arrojados sobre los cultivos, violando las distancias establecidas para las zonas de resguardo, se transforman en residuos peligrosos.

Pero los productos fitosanitarios, una vez que son utilizados para ser aplicados sobre los cultivos, ¿pueden ser considerados como residuos peligrosos en los términos de la Ley 24051[16]? y en particular, si ello sucede cuando se infringen las distancias o condiciones de aplicación establecidas en la legislación provincial que rige la materia (en el caso de Córdoba la Ley Nº 9164 de Agroquímicos-Decreto Reglamentario 132/05- que adhiere a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos y sus anexos complementarios).

El artículo 1 de la Ley Nº 24051 establece que su objeto es la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos. En su artículo 2 dispone que será considerado peligroso a los efectos de esa ley, todo residuo que pueda causar daño directa o indirectamente a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente general. Este artículo refiere a cuándo un residuo es peligroso, pero no qué es considerado un residuo.

Para establecer cuándo se está frente a un residuo el Decreto 831/93 (que reglamenta la Ley 24051) contiene en su Anexo I un Glosario de

---

venenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.

[16] Al respecto, véase: Ferrari Débora Ruth; Gramática Bosch Gerard y Konicoff Alejandro, *"Análisis de las figuras penales contenidas en la ley nacional de residuos peligrosos",* en Foro de Córdoba, N° 172, diciembre 2014.

Términos. De dicho Anexo se desprende que se denomina residuo a los fines de lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley, *"(…) a todo material que resulte objeto de desecho o abandono (…)"*. Asimismo, el Convenio de Basilea –ratificado por Ley 23922 en 1991– regula sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, y en su artículo 2 establece que *"por desechos se entienden las sustancias u objetos a cuya eliminación se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional"*.

De las definiciones anteriores surge claramente que los productos agroquímicos no pueden ser considerados como residuos, ya que no son material objeto de desecho o abandono. Al inicio del artículo se ha referido al procedimiento de aprobación de los productos fitosanitarios y su marco normativo. Se ha mencionado que los productos fitosanitarios son sustancias de uso agropecuario autorizados por la autoridad competente. La sentencia pareciera confundir los conceptos de residuo peligroso con el de sustancia peligrosa. A continuación se cita un párrafo de la referida sentencia donde se puede apreciar este error: "*no es posible pensar que la norma que prohíbe la contaminación con residuos, es algo distinto o no comprende el caso de contaminación con sustancias (...). Estamos haciendo referencia a sustancias, agroquímicos que causan daño porque dejan residuos tóxicos y a ellos apunta la normativa correspondiente (...)*[17]*"*.

No se discute aquí que de incumplirse la legislación que regula la aplicación de productos fitosanitarios deban recaer sobre los responsables las sanciones propias conforme Ley Provincial 9164 (inhabilitación, multa). Sin embargo, la sentencia fue más allá de las infracciones establecidas por la norma provincial, tipificándose la conducta en un delito penal y configurándose a los productos fitosanitarios como residuos peligrosos.

Tampoco resulta aplicable la referencia que el Fiscal de Instrucción hace al caso "*Buque Tanque Estrella Pampeana, Bandera Liberiana y otro s/ colisión y derrame de hidrocarburo*". Al referirse que *"si bien no se trató de un caso de fumigación con agroquímicos sino de derramamiento de petróleo en el Río de La Plata, el tribunal sostuvo que dicha sustancia peligrosa al tomar contacto con el agua se transformó en un residuo peligroso. Esta postura resulta coherente con el espíritu de la ley de Residuos Peligrosos, la cual fue sancionada con la finalidad de proteger la salud de*

[17] Cámara del Crimen de 1ra Nominación, Ciudad de Córdoba, "*Gabrielli Jorge Alberto y otros p.s.a. infracción ley 24051*".

las personas de quienes en forma criminal arrojan sustancias peligrosas al medio ambiente."

Este fallo es inaplicable al caso en estudio ya que los productos agroquímicos, como se viene refiriendo, son sustancias de uso agropecuario que se encuentran aprobadas para ser aplicadas para el control y la gestión de las plagas, por lo que necesariamente la sustancia debe entrar en contacto con las plantas y el suelo para lograr el efecto para el que han sido elaboradas y aprobadas, lejos de generarse un residuo en la aplicación. Distinto sería el caso que los acusados hubieran volcado o derramado, en las condiciones exigidas por el tipo penal, agroquímicos en un curso de agua.

Por otra parte, la consideración que un producto fitosanitario pueda constituirse en residuo peligroso, por el solo hecho de ser aplicado fuera de la zona de resguardo establecida por ley u ordenanza municipal, afecta la interpretación de la Ley 24051. Esta Ley no establece que una sustancia utilizada fuera de las condiciones exigidas por otra norma pueda constituirse en un residuo peligroso por su inobservancia.

Otra jurisprudencia muestra la aplicación errónea de la Ley 24051 al caso de los productos fitosanitarios. En los autos *"Contaminación Arroyo Sarandí s/ ley 24051",* de fecha 16/02/1999, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) sostuvo *"que las sustancias tóxicas componentes del plaguicida arrojado desde el aire, no constituyen un `residuo peligroso´ en los términos del artículo 2° de la ley 24051".* Asimismo, el alto tribunal mantuvo en autos *"Carlos M. s/ denuncia",* de fecha 11/04/2000, la misma conclusión que en fallo *"Arroyo Sarandí"* , esto es, *"que el pesticida utilizado, a pesar de constituir una sustancia peligrosa para el medio ambiente, no es un `residuo´ en los términos del art. 2° de la ley 24.051".*

Además, en autos *"Passarini, Leonardo César p.s.a. infracción ley 24.051*[18]*",* de fecha 03/05/2011, el tribunal entiende que no surge fehacientemente de las constancias incorporadas al legajo que el asbesto encontrado encuadre en la tipología prevista en el Anexo I apartado Y36 (en polvo y fibras sueltas). En este sentido, sostuvo el tribunal en autos "*Passarini*" que *"el amianto o asbesto que se encuentra en revestimiento de cañerías o techos de fibrocemento existentes, o que en alguna proporción son utilizados como aislante, se consideran desde los años 2000-2003 como `sustancias peligrosas´, no así sus desechos (polvo o fibras*

[18] Juzgado de Control y Faltas, Secretaría N° 1 –Río Cuarto–, Sentencia N° 379, 23/11/2012, "*Passarini Leonardo César p.s.a. infracción a la ley 24051 s/ Sobreseimiento*".

de asbesto o amianto friable) que pertenecen a la categoría de `residuos peligrosos´. Por lo expuesto, cabe concluir, la inexistencia de residuos peligrosos con posibilidad de contaminación que configuran el tipo penal[19]*."*

En conclusión, la Ley Nº 24051 claramente define lo que es un residuo peligroso y los productos agroquímicos no pueden, bajo ningún punto de vista, ser considerados tales.

IV. Conclusiones

En respuesta, surge la necesidad de un marco regulatorio que considere los distintos aspectos de una actividad compleja, estableciendo un sistema de responsabilidad compartida entre los distintos actores de la cadena[20]. La tecnología actual de aplicación de fitosanitarios permite un uso seguro de los mismos sin embargo, es imprescindible que las mismas sean realizadas correctamente. En ese sentido, se deberían incorporar medidas que regulen la aplicación terrestre y aérea, estableciendo distancias mínimas en función de las técnicas de aplicación y las condiciones climáticas, previendo soluciones para aquellos productores dentro de las zonas buffer[21].

Si bien algunas provincias poseen leyes vinculadas a la restricción en la aplicación de fitosanitarios[22], existen divergencias entre ellas, lo que demuestra la necesidad de una ley de presupuestos mínimos a nivel nacional.

La ausencia de normas claras derivó en la judicialización de muchos casos, sentando jurisprudencia y vinculando a los agroquímicos con daños en el ambiente y en la salud de las personas. Fue así que a través de medidas cautelares y amparos se establecieron restricciones a la aplicación de estos productos, por vía terrestre y aérea[23].

---

[19] Ferrari Débora Ruth, Gramática Bosch Gerard; comentario al fallo "*Passarini Leonardo César p.s.a. infracción a la ley 24.051 s/ sobreseimiento";* en Actualidad Jurídica, Penal y Procesal Penal, año VII, vol. 187, julio 2013.

[20] Magnasco, E.; Amábile, G.; Feldkamp, C. y del Río, J. (2013). *"El modelo agropecuario en Argentina: Estado de situación y perspectivas a futuro"* Suplemento Derecho Ambiental. Año XX Nº 1. Disponible en: http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/05/suplemento_agro29042013.pdf

[21] Las zonas buffer o de amortiguamiento son aquellas áreas adyacentes a los límites de las fumigadas que conforman espacios de transición entre las zonas protegidas y las zonas productivas.

[22] Para una mayor revisión de cada una de las normas se recomienda visitar el Mapa Legal de CREA, disponible en: http://www.aacrea.org.ar/mapalegal/mapalegal.php#

[23] En la sección Jurisprudencia del Mapa Legal de CREA (mencionado en la cita precedente) se puede acceder a un resumen de los fallos vinculados a esta temática.

Por último, surge la necesidad de establecer buenas prácticas para la gestión integral de los agroquímicos, utilizándose con las precauciones y dosis pautadas en el etiquetado establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), preservando la integridad no sólo de los vecinos sino también de los aplicadores. En este mismo contexto surge también la problemática vinculada a la deposición de los envases de agroquímicos, teniendo en cuenta las peculiaridades a la hora de su lavado y recolección.

Los gobiernos tienen la completa responsabilidad de regular la disponibilidad, distribución y utilización de plaguicidas en sus países y deben asegurar la asignación de recursos suficientes para el cumplimiento de este mandato.

CONFLICTO JUDICIAL ANTE LA INSTALACIÓN DE MONSANTO EN MALVINAS ARGENTINAS (CÓRDOBA)

Federico J. Macciocchi
Abogado. Presidente del Club de Derecho,
Miembro del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba

Resumen Ejecutivo

En septiembre de 2012, la organización no gubernamental "Club de Derecho" y los vecinos de Malvinas Argentinas interpusieron acción de amparo ambiental en contra de la Municipalidad. La causa se originó a raíz de la autorización municipal para que la cuestionada empresa multinacional Monsanto instalara una planta acondicionadora de semillas, sin respeto a las previsiones normativas que ordenan el anticipo de la tutela al medio ambiente.

Ante ello, los actores solicitaron la paralización de las obras hasta tanto se cumpliera con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y se garantizara la debida participación ciudadana, con arreglo a la Ley General del Ambiente. En primera instancia se rechazó la demanda al entender que meras obras de construcción no pueden afectar el ambiente; pero luego, la Cámara de Apelaciones –advirtiendo que el emprendimiento es uno sólo– revocó el fallo, condenando a la Municipalidad de Malvinas Argentinas y a Monsanto Argentina SAIC a detener las obras hasta tanto se cumpliera con los procedimientos previos, que apuntan a la defensa del ambiente.

I. Introducción

Trataremos de explicar aquí el conflicto suscitado a partir de la pretendida instalación de una planta acondicionadora de semillas por parte de la empresa multinacional Monsanto en la localidad de Malvinas Argentinas, provincia de Córdoba.

Ello generó un proceso judicial que terminó develando, a nuestro entender de manera irrefutable, la ilegalidad con la que el gobierno provincial y la municipalidad habían obrado.

Aclararemos adicionalmente ciertos términos que, por lo general, son empleados por algunos medios de comunicación que promocionan el accionar de este tipo de empresas.

II. Ambientalistas como sinónimo de fundamentalistas o extremistas

La Constitución Nacional, en su artículo 41, reconoce de manera expresa el derecho de todos los habitantes de la Nación a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, en el cual las actividades que se lleven adelante en el presente no comprometan las generaciones futuras. Paralelamente, establece la obligación -de todos los habitantes- de preservarlo.

Queremos decir que hoy el ambiente es un derecho y es una obligación, reconocido de manera expresa por nuestra Carta Magna. A veinte años de este reconocimiento, nuestros poderes públicos parecen aún no haber tomado plena razón de ello.

Resulta sencillo darse cuenta que la palabra ***ambiente*** es un término jurídico, como lo es también la palabra ***garantía***. Es imposible concebir un sistema en el que se reconozcan derechos, pero donde no se prevean remedios procesales que permitan asegurar el respectivo goce, o que impidan su lesión. Ese es el sentido de las garantías constitucionales.

Esta aclaración, que puede resultar demasiado obvia al lector, no siempre es advertida, ocurriendo incluso, todo lo contrario. Es muy común ver cómo a través de los medios de comunicación se utilizan las palabras ***garantismo*** o ***ambientalismo*** para denostar a aquellos que pretenden la aplicación de la ley. Se tratan de discriminaciones empleadas para deni-

grar, relativizar o ridiculizar determinada pretensión que tiene que ver con el reconocimiento que está establecido expresamente en la Constitución y en las leyes. De esta manera, se logra imponer en el imaginario colectivo que tales reclamos obedecerían a cierta ideología que iría en contra de cierto orden (normativo inclusive, en muchos casos).

Pretendemos, entonces, que quede claro que la Argentina, así como determinó para su forma de gobierno y de estado, la república y el federalismo, adoptó también el **ambientalismo**. Por eso, es que desde la doctrina se habla del Estado Ecológico de Derecho[1]. Es decir, no puede caber ninguna duda que **nuestro país es ambientalista**.

III. Antecedentes. Anuncio presidencial y correspondiente reacción del pueblo

En momentos en los que se llevaba adelante el primer juicio penal por contaminación con agrotóxicos en Barrio Ituzaingó (ciudad de Córdoba), desde Nueva York en julio de 2012 la Presidenta Cristina Fernández anunciaba la radicación de Monsanto en la ciudad de Malvinas Argentinas.

Los vecinos de esa ciudad se enteraron a través de los medios y comenzaron a preocuparse y agruparse en asambleas para tomar conciencia al respecto.

Informes de la cátedra de Biología Evolutiva de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Fundación para la Defensa del Ambiente (FUNAM), y de la Red Universitaria de Ambiente y Salud Pueblos Fumigados, daban cuenta de cómo afectaría al ambiente la industria que pretendía instalarse en la ciudad de Malvinas Argentinas.

Se realizaron marchas y movilizaciones por parte de los vecinos para manifestarse en contra del emprendimiento de una multinacional que tiene vastos antecedentes por contaminación en distintos países.

Se solicitó a la administración local se realizaran los estudios de impacto ambiental y que se diera participación al pueblo de Malvinas Argentinas, conforme lo establece la Ley General del Ambiente (LGA).

[1] Quiroga Lavié, Humberto; Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves. "*Derecho Constitucional Argentino*". (298 pp). Tomo I.

IV. Acción de amparo y los derechos que están en juego

Ante el silencio por parte de las autoridades, con fecha 24 de septiembre de 2012, un grupo de vecinos de Malvinas Argentinas y la organización no gubernamental (ONG) "Club de Derecho" presentaron una acción de amparo[2] a fin de que, previo autorizar la instalación de la cuestionada planta, se cumpliera con los procesos de evaluación de impacto ambiental (EIA) y audiencia pública a fin que el pueblo malvinense pudiera expresarse al respecto.

Puesto que el daño ambiental tiene como una de sus características la de ser de muy difícil reparación, es fundamental evitarlo anticipando su tutela o defensa.

Por eso, si bien el primigenio momento de la construcción de la controvertida planta no permite sostener que exista daño ambiental –ya que es posible ello ocurra una vez la planta comience a funcionar–, es en virtud de los **principios *precautorio*[3]** y ***de prevención***[4] –expresamente establecidos en la Ley General del Ambiente (25675)– que es posible actuar antes que el daño se produzca.

El mismo artículo de la Constitución que reconoce el derecho al ambiente sano, establece también que una ley fijará los presupuestos mínimos de protección ambiental a los cuales todas las provincias quedarán sujetas. Es decir, las provincias y municipios pueden legislar sobre medio ambiente pero nunca pueden reducir el nivel de protección consagrado en la norma nacional.

En esa línea, la LGA establece que *"toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución"* (artículo 11) y que *"toda persona tiene*

---

[2] "*Club de Derecho (Fundación Club de Derecho Argentina) y otros C/ Municipalidad de Malvinas Argentinas – amparo*" (expte. 218019/37), Juzgado de Conciliación de 4° Nominación de la Ciudad de Córdoba.

[3] Principio Precautorio: "*la ausencia de información o certeza científica no será motivo para la inacción frente a un peligro de daño grave o irreversible en el ambiente, en la salud o en la seguridad pública."*

[4] Principio de prevención: "*las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir."*

derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general" (artículo 19). Agrega que *"las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública"* (artículo 20) y que *"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"* (artículo 21).

V. Vaivenes judiciales

a. Rechazo *in limine*

Presentada la acción de amparo, el juez la rechazó sin darle más trámite, por entender que el permiso dado por la Municipalidad de Malvinas Argentinas a Monsanto para la construcción de su planta, era una cuestión política sobre la cual los magistrados no pueden pronunciarse. Este juez, además de evitar dar trámite a la acción de amparo, pretendió reforzar su rechazo yendo más allá, y expresando que el *"acto de gobierno cuestionado, tiene plena validez, debido a que ha sido elaborado en el marco constitucional"* y que *"la decisión administrativa cuestionada en autos, cuenta con la totalidad de los recaudos necesarios para el funcionamiento del establecimiento"*. Es decir, no obstante rechazar *in limine* la pretensión, se pronunció sobre el fondo del asunto negando que a los actores les asistiera la razón en su planteo.

Esta arbitraria resolución fue dejada sin efecto por el tribunal de segunda instancia el cual, además de ordenar que se diera trámite al proceso de amparo, reasignó la causa a otro juez atento el autor del injustificado rechazo resultó apartado.

b. Medida cautelar de paralizar las obras hasta que el juicio de amparo fuere resuelto

En el mes de enero de 2013 el Concejo Deliberante de Malvinas Argentinas sancionó una ordenanza por la que permitió a la empresa comenzar con la construcción de su planta. Dicha autorización era sólo a los fines de la construcción más no para el funcionamiento. Por ello, en plena feria judicial los actores tuvieron que concurrir al juez que se encontraba de turno durante el receso estival para solicitarle que, como medida cautelar, dispusiera la paralización de las obras hasta tanto el juicio de amparo fuera resuelto.

Ese magistrado rechazó la pretensión, pero de oficio dispuso una supuesta medida cautelar por la que se prohibía a la empresa funcionar hasta tanto se realizaran los procesos de evaluación de impacto ambiental y participación ciudadana. Esa medida no hacía más que reiterar algo que ya estaba plasmado en la referida ordenanza municipal, razón por la cual la resolución fue apelada.

La Cámara de Apelaciones resolvió favorablemente el recurso, ordenando a la demandada municipalidad que hiciera detener las obras iniciadas por la empresa Monsanto. Disconforme con dicha decisión, el Gobierno local conjuntamente con la propia empresa, interpusieron recurso de casación a los fines que el máximo tribunal de Córdoba resolviera sobre si debían o no paralizarse las obras.

Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (TSJ) confirmó el fallo de primera instancia dando luz verde a la construcción de la planta.

Los fundamentos esgrimidos por los tribunales que ratificaron dicho permiso, giraron en torno al hecho de que la mera construcción no contamina, sino que ello puede producirse recién cuando se comience a operar. Sostenemos todo lo contrario. Entendemos que el proyecto es uno solo, y que la LGA es muy clara cuando impone previamente la realización de evaluación de impacto ambiental e instancia formal para la participación ciudadana.

c. Sentencia en primera instancia[5]

Tras un año de litigio, la jueza de primera instancia dictó sentencia, resolviendo el caso de una manera muy curiosa. Si bien en el primer punto de la parte resolutiva rechaza la acción de amparo, en el punto siguiente -manteniendo el criterio fijado por el TSJ al pronunciarse sobre la medida cautelar- dispone que la firma Monsanto podrá seguir su construcción pero no podrá funcionar hasta tanto no cumpla con la EIA y participación ciudadana previa.

En definitiva, la magistrada confirmó la situación fáctica que motivara a los actores a iniciar el juicio en cuestión: la omisión de cumplir con los procedimientos previstos en la normativa ambiental vigente.

d. Sentencia en segunda instancia[6]

El fallo de primera instancia arriba referido fue apelado no sólo por los actores al verse insatisfechos con la decisión que permitía continuar las obras, sino también por la propia empresa Monsanto la cual no se conformó con el permiso para seguir adelante con la construcción de su planta sino que se sintió agraviada al no imponer el tribunal de primera instancia el pago de los honorarios de sus abogados a los vecinos de Malvinas Argentinas.

Llegado nuevamente el caso a la segunda instancia, la decisión de la mayoría dio una lección de derecho constitucional y de derecho ambiental.

La Cámara de Apelaciones declaró inconstitucionales las ordenanzas municipales que permitían la construcción de la planta, como así también a la resolución de la Secretaría de Ambiente del Gobierno cordobés que aprobaba el aviso de proyecto de Monsanto y que había servido de fundamento para el dictado de aquéllas ordenanzas.

Asimismo, ordenó la paralización de las obras, pero esta vez no como medida cautelar sino de manera definitiva, hasta tanto se llamara a una audiencia pública en donde se garantizara la participación ciudadana en los términos del artículo 19 de la LGA y se cumpliera con la debida evaluación de impacto ambiental.

---

5 Disponible en http://www.clubdederecho.org/PINSTANCIA.pdf

6 Disponible en www.clubdederecho.org/SENTENCIA.pdf.

Respecto a la pretensión de Monsanto de imposición de costas del juicio a los vecinos de Malvinas, la Cámara la declaró inadmisible.

VI. El accionar del Poder Judicial de Córdoba para la resolución de conflictos ambientales

En estas líneas hemos tratado de compartir algunas de las anécdotas vividas a lo largo de la tramitación del juicio de amparo que nos convoca, que permiten vislumbrar muy claramente la gravedad institucional por la que atraviesa el Poder Judicial de la provincia de Córdoba.

Este caso ambiental, como tantos otros que se ventilan en los estrados judiciales, son iniciados a través de procesos de amparos. En Córdoba no sólo no existe un fuero especializado en materia ambiental, sino que los jueces jamás han sido formados en esta rama del derecho. Las acciones de amparo son resueltas por los jueces de primera instancia que resulten estar de turno al momento de la presentación, sean éstos penales, civiles o laborales.

El derecho ambiental es una rama completamente ajena a su especialidad foral y la mayoría de los magistrados se han graduado de abogado estudiando la Constitución anterior a la reforma del año 1994, en la que se incorporó el célebre artículo 41.

Por fortuna, la Sala Segunda de la Cámara del Trabajo (tribunal que resolvió la apelación dando la razón a los amparistas) se integra en su mayoría por gente honorífica, responsable, dedicada y comprometida con el cargo que ostentan; jueces que pese a dedicarse al derecho laboral, dieron lección de derecho constitucional, derecho administrativo y, por supuesto, derecho ambiental.

VII. Conclusión

Esta resolución judicial no hace más que sujetarse al Estado Ambiental de Derecho nacido de nuestra Constitución Nacional, que reconoce a los habitantes –y a las generaciones futuras– el derecho a un ambiente sano y, por otro lado, impone el deber de preservarlo.

Más allá del importante grado de desconfianza social que pesa sobre el Poder Judicial, debemos convencernos que, además de las marchas, movilizaciones y otras medidas de acción directa (herramientas constitucionalmente reconocidas), en un Estado de Derecho la justicia constituye el último eslabón al que acudir cuando nuestros derechos son vulnerados, máxime si tal conculcación proviene ello del propio Estado.

PRESUPUESTO CLIMÁTICO EN ARGENTINA: ¿cuánto vale el cambio climático?*

María Marta Di Paola
Investigadora en Economía y Ambiente de FARN

Resumen Ejecutivo

El presupuesto nacional es una herramienta de importancia, ya que a través de la asignación de los recursos públicos permite inferir los objetivos de políticas, tanto aquellos explícitamente planteados como los que carecen de un plan publicado.

A través de su análisis surge que en 2015 el 90% de los servicios económicos se destinarán a energía, combustibles y minería y transporte, mientras que el 10% restante se distribuirá entre otras siete funciones, correspondiéndole a ecología y medio ambiente sólo el 1,3% del total.

Respecto a algunos sectores en particular, por ejemplo, para el año 2015, en materia de energías renovables únicamente se mencionan en el presupuesto programas de eficiencia energética y el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER), totalizando $ 237 millones, junto con el Fondo para la Energía Eólica por $ 3,7 millones (que representa un 1,5% de los fondos compatibles con el cambio climático).

Por su parte, la partida presupuestaria vinculada a la formulación y ejecución de la política de energía eléctrica alcanza un total

*Este proyecto fue posible gracias al apoyo del Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC).

de $ 78.735 millones (incluyendo los subsidios), mientras que la partida para la política de hidrocarburos es de $3.962 millones.

Para los bosques nativos, el monto asignado asciende a $ 248 millones, careciendo del 95% de los fondos que correspondieran de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 26331 de Protección de Bosques Nativos, situación que se viene repitiendo desde la sanción de la norma, hace seis años.

Los glaciares carecen de una partida para la realización de su inventario nacional, lo cual constituye una herramienta fundamental para cumplir con los objetivos establecidos en la Ley Nº 26639, situación que se repite desde su sanción en el año 2010.

En síntesis, el análisis del presupuesto fiscal del 2015 demuestra que en materia ambiental se promueven políticas de corto plazo y con un alto impacto ambiental, en detrimento de una estrategia de sustentabilidad que permita un desarrollo equilibrado y sustentable, ausentándose el cambio climático como prioridad en el mismo.

I. Introducción

El cambio climático no es un tema que se haya incorporado a la agenda pública argentina[1]. Sin embargo, hay aspectos puntuales, vinculados a la agenda climática, que sí han sido objeto de una intensa demanda y movilización social y de fuerte atención por parte de la opinión pública, como es el caso de la discusión legislativa alrededor de las leyes de protección de bosques nativos y glaciares. No obstante ello, con el paso del tiempo, estas leyes junto a otros programas de mitigación y adaptación al cambio climático han evidenciado una débil implementación.

En este contexto, surge el presupuesto nacional como una herramienta para el análisis de políticas en sectores donde existen objetivos claros y explícitos, o bien, programas vigentes cuya implementación es escasa.

II. Un día hubo un presupuesto…

El presupuesto nacional refleja la política del Estado para el año fiscal que se planifica, y lleva implícitos objetivos y estrategias a través de la asignación de recursos públicos del Estado en los gastos considerados como prioritarios para la gestión en la solución de las principales necesidades y problemas.

Existen diversas formas para analizar la importancia que se le brinda a cada una de las temáticas en el marco del presupuesto nacional. Una de ellas es a través de la llamada clasificación funcional, y otra es la clasificación por medio de las partidas presupuestarias a través de las distintas unidades ejecutoras.

La clasificación funcional presenta al gasto según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Esta clasificación de gastos facilita la determinación de los objetivos de las erogaciones.

Este artículo, se focaliza en el análisis de los servicios económicos, es decir, los gastos destinados a la formulación y desarrollo de políticas que estimulan la economía nacional. Los mismos se categorizan según los datos presentados en la Tabla 1.

[1] Cussianovich, E. (2014). *El medio ambiente en la opinión pública*. Informe Ambiental Anual 2014. FARN.

Tabla 1: Categorización de los servicios económicos[2].

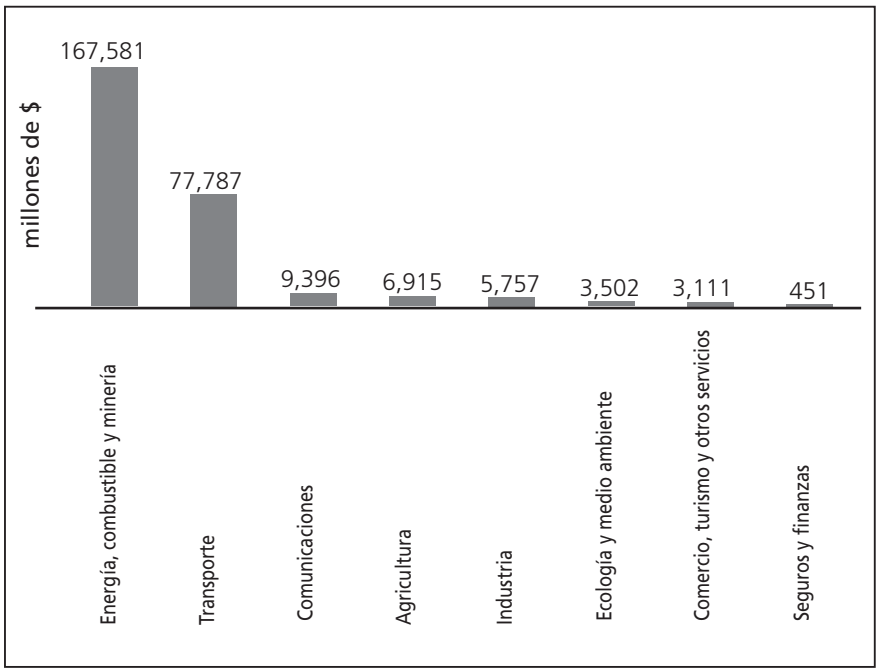
Energía, combustible y minería	Acciones inherentes a la producción, transporte y suministro de energía eléctrica; adquisición, construcción, equipamiento y operación de embalses, usinas y sistema para la producción, transporte y distribución de energía; explotación, extracción, adquisición, procesamiento y suministro de petróleo y sus derivados y de carbón mineral y su procesamiento ulterior; explotación, extracción, adquisición, procesamiento, manufactura y suministro de gas combustible y sus derivados; acciones vinculadas con la energía atómica y los combustibles vegetales. Explotación y extracción de arenas, piedras y otros minerales no combustibles.
Comunicaciones	Acciones inherentes a la prestación de servicios de comunicaciones, de medios masivos de comunicación y control técnico de las tele y radiotransmisoras.
Transporte	Acciones inherentes al servicio de transporte ferroviario, vial, por agua y aéreo. Incluye la construcción, conservación, señalización y servicios de vigilancia del tránsito en caminos, carreteras, rutas, túneles, puentes, balsas, ríos o cursos de agua. Comprende asimismo la infraestructura correspondiente a estaciones terminales, puertos, aeropuertos e hidropuertos y sus servicios complementarios.
Ecología y medio ambiente	Acciones inherentes a controlar y explotar los recursos naturales (bosques naturales, parques nacionales, entre otros), el medio físico, biológico y social del hombre y el equilibrio ecológico. Incluye el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo.
Agricultura	Acciones inherentes a la promoción, regulación y control de la producción agrícola, ganadería, avícola y apícola; de la caza comercial, protección de la fauna, suministro de semillas y erradicación de plagas; explotación ictícola comercial y protección de ésta. Incluye acciones para un mejor aprovechamiento de las tierras para las explotaciones agropecuarias, por medios tales commo la defensa contra la erosión eólica e hídrica y contra las inundaciones, como así también el riego de zonas áridas y el drenaje de las anegadizas.
Industria	Acciones inherentes a todas las ramas de la producción industrial a cargo del sector público. Incuye acciones relacionadas con la actividad industrial del sector privado.
Comercio, turismo y otros servicios	Acciones inherentes a las actividades comerciales; servicios de depósito o almacenaje de bienes; acciones encaminadas a la promoción del turismo a través de la divulgación, promoción y conocimiento de zonas del país.
Seguros y finanzas	Acciones inherentes a la actividad de seguros y reaseguros en general y todas aquellas actividades relacionadas con las finanzas, incluyendo los servicios bancarios.

En el presupuesto 2015, el 61% de los gastos se destinan a las funciones vinculadas a energía y minería, 28% al transporte y sólo un 1,3% a temas vinculados a medio ambiente y ecología, tal como se muestra en el Gráfico 1. En el rubro vinculado a ecología y medio ambiente se procuran acciones para la conservación de los recursos naturales a través de la Ley

[2] Elaboración propia en base a MECON (2013a). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*. Sexta edición. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/clasificador13.pdf

de Bosques Nativos, el Plan de Manejo del Fuego, el Plan de Reconversión Industrial y el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Los principales organismos receptores de estos fondos son la Jefatura de Gabinete de Ministros (de la cual depende la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable –SAyDS–) y el Ministerio de Turismo (con proyectos vinculados a la gestión de residuos sólidos urbanos).

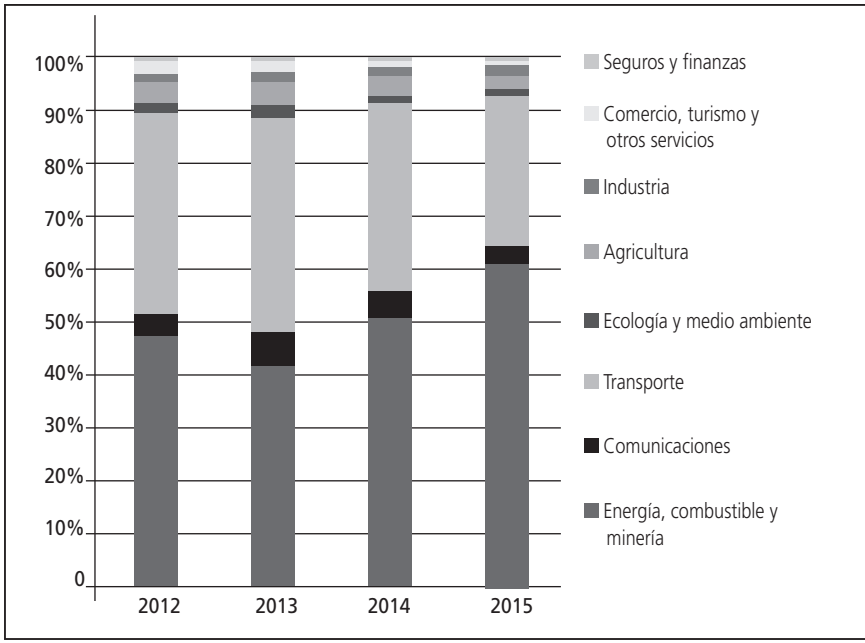
Gráfico 1: *Servicios económicos en el presupuesto nacional 2015*[3].



Si se compara el flujo de recursos para el sector energía y transporte, se puede concluir que el 90% de los servicios económicos se destinan al principal sector emisor de gases efecto invernadero (GEIs) de la economía nacional: energía –incluyendo al transporte– con un 47% de los mismos. Si se analiza su evolución porcentual interanual, se observa que hay una tendencia creciente en esta función en detrimento de otras como transporte y ecología y medio ambiente (Gráfico 2).

[3] Elaboración propia en base a los datos del proyecto de presupuesto 2015.

Gráfico 2: *Evolución de la participación porcentual de las distintas funciones de los servicios económicos*[4].



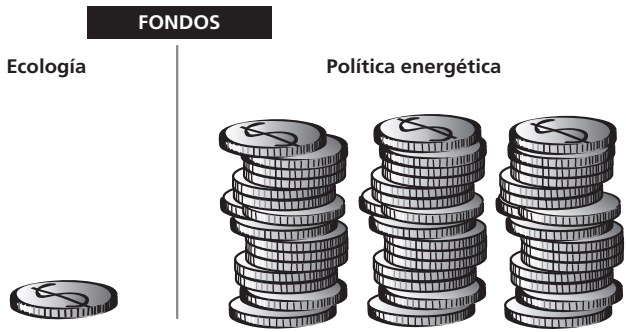
Las partidas presupuestarias para las distintas funciones han sido inferiores para la función de ecología y medio ambiente, las cuales pasaron del 2,3% al 1,7% entre 2013 y 2014, siendo considerablemente menores a los asignados a energía, combustible y minería, que representan más de la mitad de los servicios económicos. Estos incluyen acciones destinadas a incrementar y asegurar el abastecimiento eléctrico, destacándose las transferencias a Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), para la compra de fuel oil y gasoil para el abastecimiento de centrales térmicas y la importación de energía eléctrica[5]. También incluye el financiamiento del tendido de líneas de baja y media tensión, así como construcción de centrales hidroeléctricas, gasoductos (para abastecer centrales termoeléctricas), asistencia a yacimientos carboníferos, prolongación de la vida útil de la central nuclear de Embalse en la provincia de Córdoba, la instalación de una planta de dióxido de uranio y los subsidios para el consumo energético.

[4] Elaboración propia en base a los datos de los proyecto de presupuesto.

[5] MECON (2013). *Resumen del Presupuesto Nacional 2013*. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum13.pdf

Por tanto, según la clasificación funcional del presupuesto nacional, para el año 2015 por cada $1 presupuestado en servicios económicos a la función de ecología y medio ambiente, se destinan $ 48 a la categoría de energía, combustibles y minería (esto sin tener en cuenta las modificaciones presupuestarias que puedan darse durante el año fiscal).

Gráfico 3: *Energía vs. Ecología en los servicios económicos.*



III. Análisis según su organismo ejecutor

El análisis del gasto público[6] por unidad ejecutora implica revisar la asignación de recursos financieros a cada uno de los programas y para cada institución de la administración pública en los sectores considerados en el presente artículo (bosques, energía y glaciares).

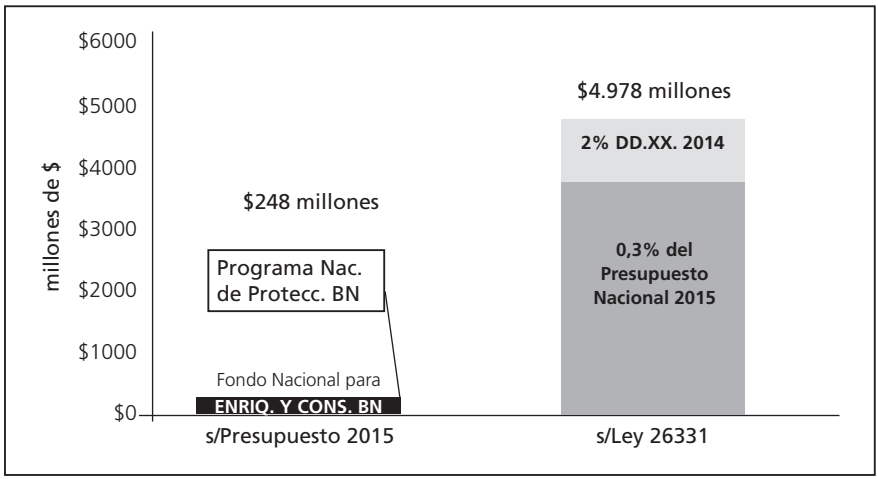
- *Ejecución para la protección de los bosques nativos*

La Ley de Bosques Nativos Nº 26331 es una de las herramientas de mayor relevancia para la mitigación del cambio climático. Sin embargo, para mantener la costumbre desde la sanción de la norma, el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos ($ 233 millones) junto con el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos ($ 15 millones) conforman un fondo menor al establecido en el artículo 31 de la ley, con sólo el 5% del monto total que le corresponde

[6] Los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las instituciones públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción y provisión pública, o para transferir los recursos recaudados a los diferentes agentes económicos.

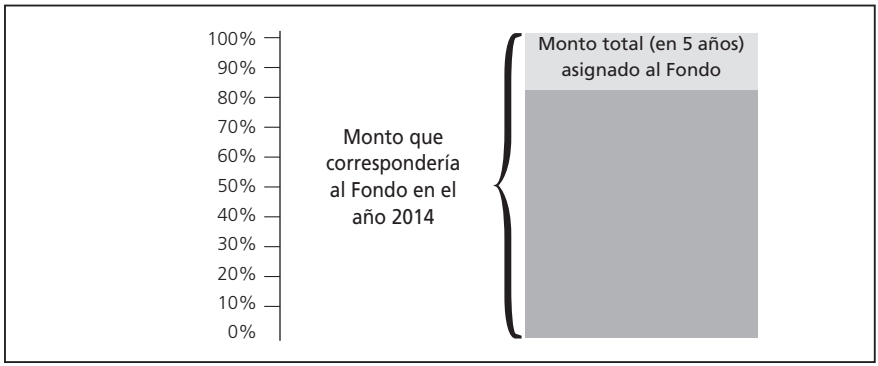
(Gráfico 4), considerándose una de las mayores de las dificultades que presentó y presenta la implementación de la ley[7].

Gráfico 4: *Fondos para la conservación de bosques nativos*[8].



En síntesis, para este año falta el 95% de los fondos para la conservación de bosques. Sin embargo, esta no es una situación nueva ya que se repite desde la sanción de la ley (hace 6 años). Los montos acumulados al fondo desde el año 2009.

Gráfico 5: *Monto total asignado al Fondo de la Ley Nº 26331.*



[7] Cabe mencionar que durante 2008 y 2009, el Fondo creado por la Ley de Bosques no contó con los fondos correspondientes.

[8] Elaboración propia en base a datos del proyecto de presupuesto 2015 y derechos a la exportación recaudados a octubre 2014 según el INDEC.

Además, se observa una contradicción entre lo que se establece en la Ley de Bosques y las políticas vinculadas al desarrollo del sector agropecuario, resultando esto una amenaza para el principal objetivo de aquélla norma[9]. Dentro de las medidas vinculadas a la política agropecuaria, los principales fondos se destinan a políticas para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático (no buscando evitar su ocurrencia), como las "Acciones para la Atención de la Emergencia Agropecuaria" (Ley 26509) con un monto de $ 500 millones, el doble del destinado al fondo de bosques. Estas medidas reactivas derivan en fallas de mercado e incertidumbre, respondiendo a medidas coyunturales sin tomar en cuenta la necesidad de una política agropecuaria a largo plazo y que considere los impactos de los cambios en el clima.

▶ *Subejecución para la protección de los glaciares*

La Ley Nº 26639 establece el Régimen para la Preservación de los Glaciares y Ambiente Periglacial, con el objetivo de conservarlos como reservas estratégicas y aportar a la formulación de una política referente al cambio climático. Para ello, se considera indispensable la realización del Inventario de Glaciares, el cual se encuentra ausente en el presupuesto desde la sanción de la ley, habiéndosele transferido $ 3,4 millones en el 2011 mientras que en el presupuesto 2015 las actividades de exploración minera superan los $ 200 millones.

Atento esta situación, se contactó a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) por ser autoridad de aplicación de la Ley de Glaciares para que informara sobre la partida presupuestaria destinada al organismo encargado de la realización del inventario, el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). La SAyDS respondió indicando que no era de su competencia informar respecto de las partidas presupuestarias del CONICET, a la vez que manifestó que no se registra imputación alguna hacia el IANIGLA.

A su vez, se requirió también al CONICET que indicara cuál es la partida presupuestaria dispuesta para este instituto. Dicho organismo, en su respuesta se señaló que el financiamiento para la realización y actualización de dicho inventario le corresponde a la autoridad de aplicación de la ley,

[9] AGN (2014). *Auditoría de gestión ambiental: Ley de Protección de Bosques Nativos.* Disponible en: http://www.agn.gov.ar/informes/auditoria-de-gestion-ambiental-ley-de-proteccion-de-bosques-nativos#sthash.d8NAXMDN.dpuf

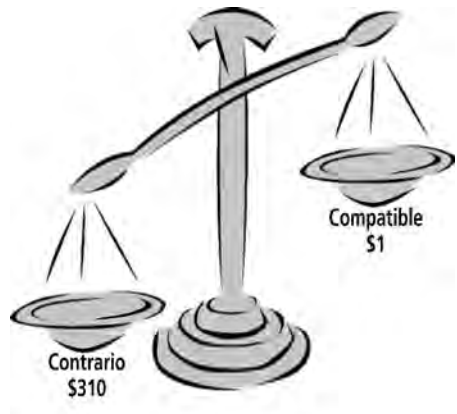
es decir la SAyDS, quedando poco claro quién cuenta con los fondos para desarrollar esta tarea.

Por tanto, ante la ausencia de una partida presupuestaria fácilmente identificable y la respuesta al pedido de informes, se carece de presupuesto para el efectivo cumplimiento de la ley.

La energía en su ejecución

Respecto al sector energético, en el marco del presupuesto 2015, se infiere la falta de una política de objetivos claros y a largo plazo. Las partidas presupuestarias reflejan la tendencia de una preeminencia de combustibles fósiles para abastecer la creciente demanda mediante importaciones de gas (Bolivia y Qatar) y petróleo crudo (Venezuela) y refinado[10]. Las partidas presupuestarias asignan por cada $ 1 a fondos compatibles con la lucha al cambio climático $ 310 al sector de generación energética con combustibles fósiles[11].

Gráfico 6: *La balanza entre cambio climático y generación energética.*



La partida presupuestaria vinculada a la formulación y ejecución de la política de hidrocarburos es un 70% más elevada respecto al 2014 y la actividad "Acciones de Sustentabilidad - Suministro de Energía Eléctrica"

[10] Ante ello, en el articulado del presupuesto se prevé la importación de gasoil de entre 7 y 8,5 millones de m^3 y entre 1 y 1,2 millones de m^3 de nafta.

[11] Es importante destacar que en el presente artículo, debido al debate y conflictividad en torno a la generación de energía con fuentes nucleares, las partidas presupuestarias para tal fin han sido analizadas en otro apartado.

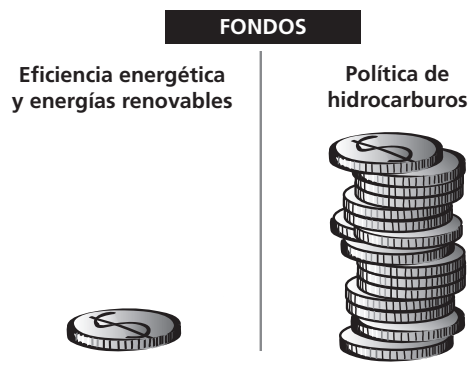
que incluye medidas para hacer frente al incremento en el costo del abastecimiento de la energía (subsidios), es un 132% mayor al año pasado[12], continuando con una matriz energética para el abastecimiento con una alta preeminencia de combustibles fósiles (datos en la Tabla 2).

Tabla 2: *Principales partidas presupuestarias del sector energético en el presupuesto (en millones de pesos)*[13].

	2013	2014	2015
Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos	1.583	2.332	3.962
Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica	18.210	33.875	78.735
Acciones para el Uso Racional y Eficiente de la Energía	79	231	237

En cuanto a energías renovables, sólo se mencionan programas de eficiencia energética y el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER), junto con el fondo para la energía eólica (constituido con la misma cantidad de dinero desde 2013, $ 3.718.000). Por cada peso destinado a eficiencia energética y energías renovables, se destinan $ 16 a la partida presupuestaria de ejecución de la política de hidrocarburos.

Gráfico 7: *Fondos a energías renovables y eficiencia vs. política de hidrocarburos.*

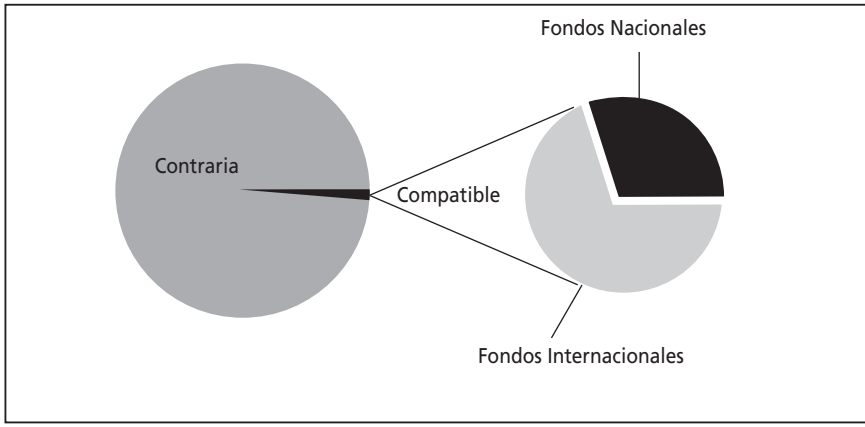


[12] Vale mencionar que dicha partida en 2014, fue presupuestada por $ 32 mil millones y fue incrementada en $ 37 mil millones a través de un decreto de necesidad y urgencia, duplicándose a mitad del año.

[13] Elaboración propia en base a los proyectos de ley. Es importante mencionar que estos datos no fueron deflactados y que, por tanto, contienen la inflación considerada año tras año en el presupuesto.

Asimismo, entre las partidas vinculadas a energías renovables[14], el 70% de los fondos corresponden a financiamiento internacional (Fondo Mundial para el Medio Ambiente[15], Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), con programas como el mencionado PERMER (financiado por el Banco Mundial) o Eficiencia Energética por el Fondo Mundial para el Ambiente, tal como se presenta en el Gráfico 8.

Gráfico 8: *Actividades en la lucha del cambio climático para el sector energético.*



IV. ¿Cuánto se destina al cambio climático en el presupuesto?

Los fondos etiquetados puntualmente para cambio climático dentro del presupuesto corresponden a la Tercera Comunicación del Cambio Climático, financiado por un préstamo del Banco Mundial, cuyo monto asciende a $ 8.700.656 en el 2015.

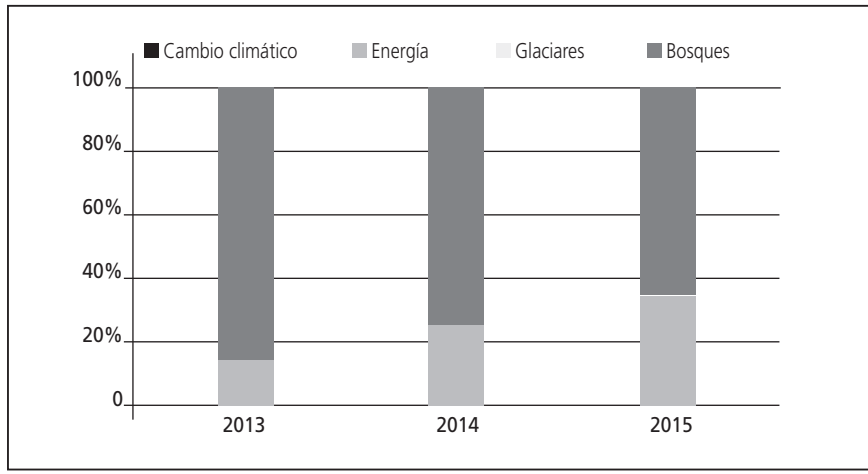
Por su parte, en el sector de bosques, los montos para las medidas identificadas como compatibles con la lucha del cambio climático cayeron en

[14] Según el artículo 4 de la Ley Nº 26190 de Energías Renovables: a) Fuentes de Energía Renovables: son las fuentes de energía renovables no fósiles: energía eólica, solar, geotérmica, mareomotriz, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás, con excepción de los usos previstos en la Ley 26.093. b) El límite de potencia establecido por la presente ley para los proyectos de centrales hidroeléctricas, será de hasta 30 MW.

[15] En inglés Global Environment Facility (GEF).

2015 un 24% respecto al 2014, lo que refleja un menor interés por la temática. En el sector de energía, los fondos tanto para actividades compatibles como contrarias al cambio climático se incrementaron: las medidas compatibles aumentaron 2%, mientras que las medidas vinculadas a energías "sucias" se duplicaron, es decir, se incrementaron en un 115%, vislumbrando –ante un contexto de crisis energética– una preferencia por los combustibles fósiles importados y los subsidios a su consumo. Estos datos se presentan en el gráfico a continuación.

Gráfico 9: *Comparación interanual de presupuesto para el cambio climático por sector.*



Finalmente, si se analizan estas medidas como proporción del presupuesto total, las mismas descendieron representando 0,12% en 2013, 0,11% en 2014 y, tras reducirse en un 20% en total, representan sólo el 0,06% del presupuesto nacional.

V. ¿Cómo se ejecutaron estas medidas años anteriores?

Según los datos presentados en la Cuenta Inversión[16] para el año 2013, se evidencia una sub-ejecución de los proyectos principalmente vinculados a la conservación de bosques, así como para el programa que contiene los fondos de eficiencia energética y energías renovables (ver Tabla 3).

Tabla 3: *Ejecución presupuestaria de los principales programas de bosques y energía (millones $)*[17].

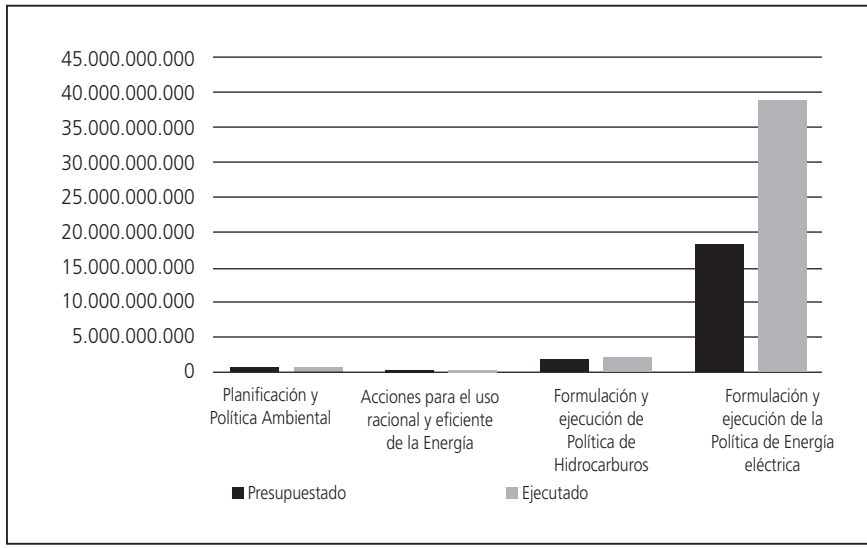
Programa	Unidad Ejecutora	Crédito Inicial	Crédito Final	Gasto Devengado	% Ej.
Planificación y Política Ambiental (contiene fondos ley de bosques nativos)	Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental	422	419	365	87
Acciones para el Uso Racional y Eficiente de la Energía	Secretaría de Energía	79	80	62	77,7
Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica	Subsecretaría Energía Eléctrica	1.583	2.018	2.007	99,5
Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos	Subsecretaría de Combustibles	18.210	38.880	38.769	99,7

Por tanto, hay una sub-ejecución en los programas que contienen las actividades de mayor relevancia en la temática de mitigación y adaptación al cambio climático mientras que, a modo de ejemplo, el programa para los hidrocarburos y acciones para la política de energía eléctrica (que contiene la partida presupuestaria de los subsidios) no sólo se ejecutaron casi al 100% sino que además se incrementaron notablemente a lo largo del año a través de modificaciones presupuestarias (mediantes decreto de necesidad y urgencia y decisiones administrativas).

[16] La Cuenta de Inversión, elaborada por la Contaduría General de la Nación, constituye una herramienta primordial para el análisis y evaluación de la gestión gubernamental durante un período dado y expone la citación del patrimonio público. Más información disponible en: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2013/tomoi/02intro.htm

[17] Elaboración propia en base a Cuenta Inversión 2013.

Gráfico 10: *Comparación entre presupuesto y ejecución para los principales programas vinculados al cambio climático (en pesos)*[18].



Un análisis de la ejecución del primer semestre de 2014 fue realizado por la Auditoría General de la Nación (AGN). En el mismo, se destaca un incremento de los gastos durante el período de análisis respecto al 2013 en un 46,2%. Entre los gastos que más crecieron se encuentran aquellos vinculados a energía, de la mano de la política de hidrocarburos y los subsidios para la importación y al consumo, con un incremento del 101,5%. Dentro de esta función del presupuesto en la primera mitad del año ya se había ejecutado el 92% de los gastos presupuestados, mientras que para la función de ecología y medio ambiente, en el mismo plazo, sólo se había ejecutado el 26%[19].

Ante estas diferencias entre los presupuestos y su ejecución presupuestaria, se evidencian dificultades al momento de la elaboración y aprobación del mismo debido a que, en ambos años, se produjeron grandes modificaciones presupuestarias durante su ejecución, situación que muestra la falta de eficacia al momento de su preparación.

[18] Elaboración propia en base a Cuenta Inversión 2013.

[19] AGN (2014). *Análisis de Ejecución de los Créditos Presupuestarios correspondientes al primer semestre de 2014*. Disponible en: http://www.agn.gov.ar/informes/analisis-de-ejecucion-de-los-creditos-presupuestarios-correspondientes-al-primer-semestre#sthash.GDXecdIC.dpuf

Por ejemplo, para el 2014 mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 1246/14 se incrementaron los gastos del presupuesto en un 22,5%, llegando el presupuesto a $ 1.083.728 millones. Dicho incremento se vinculó principalmente a los subsidios para la energía y el transporte.

VI. Conclusión

En resumen, el cambio climático no es una prioridad en la política nacional argentina. En ello se distingue la importancia del horizonte temporal para la formulación de las políticas necesarias para la mitigación y adaptación al cambio climático, el cual se encuentra fuera del rango de acción de muchos de los hacedores de políticas. Por tanto, a nivel político no se le da la importancia que merece, aunque a nivel técnico se avance con las investigaciones.

Asimismo, es importante resaltar la falta de un mecanismo de coordinación formal entre los distintos organismos nacionales. Esta situación se agrava aún más por la falta de una política nacional de cambio climático que permita integrar y armonizar las distintas actividades vinculadas con la emisión de GEIs. Desde el gobierno se anuncian avances en materia de cambio climático[20], sin embargo, muchos de los proyectos vinculados a dicha temática se encuentran financiados por fondos internacionales. Por su parte, las partidas presupuestarias que se derivan de la utilización de fondos nacionales que se destinan a bosques o que correspondería destinar a glaciares, son menores a los que debieran ser o carecen de un monto identificable. Asimismo, la inadecuada asignación presupuestaria muestra la falta de voluntad por parte de las autoridades para garantizar una normativa aprobada en el ámbito legislativo.

El análisis del presupuesto fiscal recientemente aprobado por el Congreso Nacional para el año 2015 demuestra que en materia ambiental en general, y en el tema de cambio climático en particular, una vez más, se promueven políticas de corto plazo, de alto impacto ambiental, en detrimento de una estrategia de sustentabilidad de largo plazo.

Para considerar el cambio climático en un marco de política ambiental se requiere de una planificación con escenarios inclusivos, participativos

[20] Discurso de la delegación nacional en la Cumbre del Clima en las Naciones Unidas en septiembre pasado en Nueva York, disponible en: https://www.mrecic.gov.ar/intervencion-del-canciller-hector-timerman-en-la-cumbre-del-clima-en-las-naciones-unidas

y transparentes, facilitando el acceso a la información, la cual debe ser confiable y suficiente. Si se formula una política sin participación ciudadana será muy difícil que sus resultados se vinculen a un ambiente sano y equilibrado, y mucho menos garantice preservarlo para las futuras generaciones.

LA GRAVE ASIGNATURA PENDIENTE DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN EL ÁREA METROPOLITANA BUENOS AIRES

Pedro del Piero
Presidente de la Fundación Metropolitana

Resumen Ejecutivo

El presente informe aborda la problemática de los residuos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, describiendo la gestión del servicio público de recolección y disposición final, los intentos de mejorar el sistema y el estado de situación del organismo que tiene a cargo el destino de la basura, la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires persisten en sostener una gestión obsoleta de la basura, ocupándose sistemáticamente sólo de la recolección y la disposición final, sin gobernar la complejidad del ciclo de los residuos en forma integral y completa. Estás prácticas generan graves perjuicios ambientales y se demuestra aquí que, si los gobiernos así lo decidieran, sería factible establecer en un plazo razonable un Sistema Integral de Gestión de los RSU metropolitanos.

I. Introducción

En la vida cotidiana guardamos un orden con nuestra vestimenta y nuestros efectos personales, facilitados por cierto mobiliario como por ejemplo, roperos y placares. Es "nuestra" ropa, son "nuestros" zapatos, son "nuestros" accesorios. Tenemos registro de propiedad y utilidad de esos objetos y como consecuencia, tenemos responsabilidad por su uso y cuidado. Con los residuos que generamos no ocurre lo mismo, no son nuestros y no nos hacemos cargo.

Residuo es un material que tras haber cumplido con su misión pierde utilidad, tomando destino de desecho por no tener valor para ser retenido. El flujo de los residuos no se interrumpe nunca, generamos residuos todo el tiempo, las 24 horas del día, los 365 días del año. Es en ese momento, cuando el material perdió utilidad y valor, que comienza el ciclo de la basura donde, junto con ella, desaparece nuestra responsabilidad sobre su generación. "Eso" que fue nuestro rápidamente no queremos que lo sea más. "Lo tiro"… "que alguien se lo lleve"… "no lo quiero ni ver"… "¡al tacho!". La bolsa de residuos se los lleva y –aunque no lo advirtamos– ponemos también en ella la responsabilidad de ser parte en la cadena de generación de desechos.

Lamentablemente no ocurren en ese momento acciones de separación y diferenciación, fundamentales para dar lugar al virtuoso proceso de recuperación y reciclado. Además, los impactos de los desechos en el ambiente están presentes mucho antes de ser tales. Los objetos al formar parte de la naturaleza tienen, desde su origen, una estructura material con componentes que se comportarán de un determinado modo a lo largo de su de vida. Podemos saber perfectamente cuánto van a durar y el impacto que causarán en el medio donde se encuentren, en muchos casos efectos nocivos para el ambiente, siendo un conocimiento que exige responsabilidad.

Fabricantes y consumidores tienen que hacerse cargo de las consecuencias que los objetos generan en el medio de vida, en la naturaleza, en el ambiente, en especial una vez que esos objetos dejan de ser útiles y se convierten en desechos.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) identificamos tres universos en la cuestión de los residuos sólidos urbanos (RSU). Primero los fabricantes, que deben prever el impacto que tendrán las materias primas de sus productos sobre el ciclo de los residuos y hacerse cargo de esos

efectos. Aquí va dirigida la legislación sobre envases, asignando premios y castigos a la manipulación de todos los productos y todo tipo de contenedores.

El segundo universo está compuesto por los particulares que generan RSU en sus domicilios y lugares de trabajo, con responsabilidad por el uso cotidiano de productos. Renunciando a ser clasificadores, son ellos quienes al mezclarlos, y sin conciencia que podrían ser insumos útiles, profundizan la inutilidad de los desechos, haciéndolos irrecuperables para otro uso y dándole definitivamente destino de basura, no desecho. Por eso llamamos bolsa "de basura" al dispositivo donde juntamos indiscriminadamente todo lo que no nos sirve. La basura no sirve más para nada y cuanto antes desaparezca mucho mejor, sin querer saber adónde va, cómo se trata o que efectos producirá su disposición.

El tercer universo son los gestores públicos y privados de los residuos sólidos urbanos. Los servicios de recolección y de disposición final de la basura, de gran impacto presupuestario, son gestionados por el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los municipios del Gran Buenos Aires (GBA), empresas de "higiene urbana" y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE[1]). Desde hace casi cuatro décadas tienen a cargo la recolección y disposición final en un proceso que está lejos de ser un sistema integral de gestión por ocuparse sistemáticamente sólo de un segmento del ciclo, la recolección y disposición final. Se recolecta indiscriminadamente y se dispone en rellenos llamados sanitarios, que fueron un avance sobre la incineración.

Un rápido análisis de la responsabilidad de este universo nos indica alto grado de eficiencia para "hacer desaparecer" diariamente y en pocas horas, diecisiete mil toneladas de basura. Su contracara es la formación de "cordilleras urbanas" como Villa Domínico y Norte Tres, por nombrar dos de las localizaciones de la CEAMSE, donde los "rellenos" que fueron proyectados a nivel se convirtieron en lomadas de decenas de metros. Se alega respeto por los protocolos de la ingeniería ambiental, pero surgen serias dudas cuando –como en Villa Domínico– deben encararse costosas tareas de venteo de gases y reparación de lixiviados. Pero aunque demos por buena la labor debemos señalar su insuficiencia.

En el siglo XXI los residuos deben gestionarse integralmente, desde su generación hasta su destino, término preferible a disposición final (concepto propio del proceso militar), con responsabilidades de todos los ac-

[1] Sitio web: www.ceamse.gov.ar

tores involucrados bajo el principio "el que genera paga", modo eficaz de apuntalar conciencia en un círculo virtuoso de valores y bolsillo.

Por todas estas razones desde la Fundación Metropolitana se propone un Sistema Integral de Gestión de RSU que contemple roles y responsabilidades de estos tres universos. A favor contamos en la sociedad con conciencia ambiental en crecimiento, con la institucionalidad del Federalismo de Concertación –facilitadora de acuerdos interjurisdiccionales– y con una interesante experiencia de cooperación de casi cuatro décadas.

No sería completa esta introducción si no mencionáramos que la mayor responsabilidad en la morosidad de poner en marcha un sistema integral de gestión de RSU en el área metropolitana –que atenúe y minimice el enorme daño que sigue acumulando la vieja gestión– es de los gobernantes de la CABA y la provincia de Buenos Aires (PBA).

En la transición gubernamental de 2007/2008, por iniciativa del gobierno saliente en la PBA, estuvo avanzada la posibilidad de suscribir con la CABA un convenio superador del vigente "Cacciatore-Saint Jean" de 1977. La Fundación Metropolitana asistió técnicamente a talleres de trabajo de los máximos responsables en el tema de las gestiones que se retiraban y que llegaban, y la máxima autoridad de la CEAMSE. Compartida y participativamente se analizaron y ponderaron dimensiones sociales, tecnológicas, económicas, financieras, legislativas e institucionales. En este artículo se reseñan las bases que a fines de 2007 estuvieron disponibles para discutir el nuevo convenio pero que la política impidió: en enero de 2008 primaron reproches mutuos sobre atención de bonaerenses en hospitales porteños por un lado versus impacto de la basura porteña en el ambiente bonaerense.

II. El problema de los residuos

La Región Metropolitana de Buenos Aires abarca un territorio de 13.000 Km^2 en el que viven aproximadamente 15 millones de personas, lo que representa el 35% de la población del país y el 95% de la provincia de Buenos Aires. En este vasto territorio se producen alrededor de 17.000 toneladas diarias de basura, lo que significa el 40% de los residuos de todo el país de forma indiscriminada, dado que el Estado no promueve una política integrada.

Los RSU tienen un ciclo de vida que va desde su generación, almacenamiento y acumulación, recolección, transferencia y transporte, tratamiento/pro-

cesamiento y transformación, hasta la disposición final. Se trata de un circuito que se reanuda diariamente y en el que intervienen diversos actores.

La basura se gestiona, se tramita y se administra. En cada casa, cada quién gestiona sus propios desechos. Puertas afuera, es el Estado el que debe definir cómo se administra la basura que una sociedad produce. Por este motivo, son dos las dimensiones que atraviesan el ciclo de vida de los residuos y que nos permiten entender características y dinámica de este proceso: la dimensión territorial, que hace referencia a la implementación física en el territorio, el volumen y el impacto en la población; y la político-institucional, que se relaciona con los actores y las normas.

III. La dimensión territorial

La primera parte del ciclo de los residuos es la generación, la cual está directamente relacionada con las actividades de producción y consumo.

En el AMBA, la generación de basura varía según las distintas zonas, dependiendo de las condiciones de vida de la población y su patrón de consumo (a mayor nivel de ingresos, mayor consumo y por lo tanto, mayor generación de residuos). Según el indicador de generación de RSU per cápita (GCP) la media del país se encuentra entre 0.91 y 0.95 Kg/ habitantes por día, siendo el máximo la CABA donde se generan 1.52 Kg/ habitantes por día.

En la Región Metropolitana de Buenos Aires los residuos se generan de manera indiscriminada, dado que no existe una política que promueva la separación de residuos. Por este motivo es importante desarrollar acciones para generar menor cantidad de desechos y privilegiar aquellos que tengan una mayor posibilidad de ser reutilizados. Existen algunas iniciativas locales, y si bien desde el 2003 la CEAMSE está llevando a cabo una política orientada a la minimización, incluyendo la reutilización y el reciclado, los resultados hasta el momento no son significativos.

En 2006 el Gobierno de la Ciudad promulgó la Ley de "Basura Cero[2]" y la reglamentó en 2007, con el objetivo de eliminar progresivamente los rellenos sanitarios. La norma estableció un cronograma para disminuir la cantidad de basura que se entierra en los rellenos en un 30% en 2010, 50% para el 2012 y 75% para el 2017. La finalización de los envíos debe

[2] Más información: http://www.buenosaires.gob.ar/espaciopublico/higiene/barridoylimpieza/basura-cero

cumplirse en 2020. Dado los pocos avances en esta gestión, en el año 2012 Daniel Scioli y Mauricio Macri, firmaron un acta compromiso donde proponen reducir de forma escalonada la disposición de los residuos que la Ciudad lleva a CEAMSE. El pacto establece que la Ciudad reduciría en enero de 2013 un 10% el envío de residuos; la baja deberá alcanzar el 29% en marzo, en julio el 31%, en noviembre el 44% y el 78% se concretaría a mediados de 2014. La Ciudad no cumplió con la meta, sin embargo, es destacable que 2013 fue el primer año desde el año 2003 donde cayó la disposición final en un 12%. A pesar de este avance, los resultados no son los esperados y la gestión de los residuos sigue sin efectuarse de manera integral.

La separación en origen es otra buena estrategia. Consiste en depositar los residuos en diferentes bolsas, agrupándolos de acuerdo a ciertas características comunes y de ser posible, utilizando diferentes envoltorios en cada caso, de manera tal que sea posible distinguir el tipo de residuo que contiene cada bolsa. Los responsables casi exclusivos del éxito de esta práctica son los generadores, por lo que es fundamental concientizar a la población. En los últimos años, según datos públicos, se están desarrollando experiencias locales de separación en origen en varios de municipios de la región: La Matanza, Quilmes, Tigre, La Plata, Florencio Varela, Vicente López, Morón, entre otros. Hay que aclarar que pese a estas experiencias e intentos locales, los resultados no han sido eficientes a nivel regional.

Siguiendo el ciclo de la basura, llegamos a la recolección, el transporte y la transferencia. En AMBA la gestión de los residuos lamentablemente se reduce sólo a esta etapa del ciclo. En nuestra región, la recolección se realiza diariamente con excepción de los sábados. Esta etapa implica entre el 60% y el 70% del costo total del ciclo, y en el AMBA se producen fuertes irracionalidades en este sentido, dado que los residuos "viajan" por la metrópolis (compactados o no) para llegar desde el municipio donde se generan hasta los rellenos sanitarios.

Una vez recolectados, los residuos ingresan a la etapa de transporte y transferencia. Aquí pueden seguir dos caminos: ir directamente a disposición final o pasar por una etapa intermedia en planta de tratamiento o estación de transferencia.

La transferencia directa a una disposición final sólo es viable económicamente para los municipios que están próximos a los rellenos sanitarios. Las plantas de tratamiento o estaciones de transferencia se construyeron para disminuir los costos del sistema y beneficiar los rellenos, que reciben

menor cantidad de vehículos. Esta introducción aumenta los costos pero se justifica si la distancia entre la generación y la disposición supera los 15 kilómetros, realidad que se presenta en casi toda la región metropolitana.

Las plantas de tratamiento tienen la función de compactar los residuos para que ocupen menos espacio y facilitar su manipulación; es el lugar donde se separan los residuos e incluso, pueden disponer de instalaciones para el compostaje y la bio-conversión. Si bien las plantas de tratamiento son necesarias y colaboran en la gestión del ciclo de la basura, es importante aclarar que su función de separar basura colabora con la disminución de la responsabilidad del generador.

El otro circuito de recolección es llevado a cabo por los recuperadores urbanos o cartoneros. En el AMBA se estima que más de 35000 personas trabajan dentro de este circuito ilegal, clandestino y que funciona "en negro". Aunque existen algunos casos, como en la CABA y el Municipio de Morón, donde los recuperadores fueron ingresados al circuito formal a través de cooperativas de trabajo.

La disposición final de los residuos se realiza en el relleno sanitario, que es el lugar donde se depositan los RSU una vez tratados. Se trata de una técnica de ingeniería sanitaria que consiste en acondicionar un espacio de tierra de determinada manera para colocar los residuos compactados, tapándolos con distintos tipos de tierra, para que fermenten sin aire y se produzca su descomposición. Su diseño está pensado para evitar la contaminación del subsuelo. En la Región Metropolitana de Buenos Aires la responsabilidad de la disposición está a cargo del CEAMSE, que posee tres centros de disposición final (Norte III, González Catán y Ensenada) y en los cuales disponen 37 municipios y la CABA.

La recolección de los residuos está a cargo de los municipios y les implica un gasto entre el 10/20% de los presupuestos locales. En esta línea, la recolección de la basura es un negocio importante para las empresas que tienen la concesión de este servicio. Las irregularidades en el proceso de licitación de la recolección señalan la existencia de ciertos beneficios a las empresas recolectoras que monopolizan la actividad. Se trata de un negocio que en el AMBA ronda los 500 millones de pesos anuales.

Esta situación lleva a preguntarse dónde están puestos los incentivos del ciclo de los residuos, si se premia la generación o la minimización y recuperación. Además, tanto la Ciudad como los municipios le pagan al CEAMSE por cada tonelada depositada. La CABA paga 50 dólares (en el año 2012) y los municipios 25 dólares por tonelada.

IV. La dimensión institucional

La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado es una Sociedad de Estado interjurisdiccional, creada durante la dictadura militar, integrada por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires y cuyo capital social pertenece a ambas partes por igual. Fue instituida el 6 de mayo de 1977, a través del Convenio Cacciatore-Saint Jean, que le otorgó a la Sociedad el monopolio de la gestión de los residuos. Con un plazo de cien años de duración, la CEAMSE se constituyó para recibir y disponer los residuos del área metropolitana utilizando exclusivamente la técnica del relleno sanitario.

En un primer momento, el Decreto Ley Nº 9111/78[3] establecía que la disposición final de los municipios se efectuaría en los rellenos sanitarios de CEAMSE. Dichos municipios no integran la Sociedad de Estado (exceptuando a la CABA) pero están representados por la PBA. A los efectos de esa ley, los municipios comprendidos eran 21: Almirante Brown, Avellaneda, Berisso, Ensenada, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con el pasar de los años el ámbito geográfico de la CEAMSE se expandió e incorporó a los partidos bonaerenses de Brandsen, Escobar, Ezeiza, General Rodríguez, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Magdalena, Malvinas Argentinas, Pilar, Presidente Perón y San Miguel. Societariamente, CEAMSE está conformada por un Directorio y una Comisión Fiscalizadora.

El sistema CEAMSE generó una matriz metropolitana de gestión que dio solución a la incineración, siendo funcional a la CABA, que se convirtió en mera entregadora de residuos, transfiriendo el tratamiento de los mismos al territorio de la PBA. Además, clausuró la participación de los municipios y de las organizaciones civiles en el sistema.

Otro de los problemas de CEAMSE es que en los últimos años el sistema manifestó síntomas de agotamiento, dados por la reducción del tratamiento integral de los residuos a la disposición final, y porque comienza a escasear la oferta de suelo para este fin. Además, es evidente la dificultad para encontrar localizaciones adecuadas para la disposición que cuenten con la aprobación técnica y social. Los crecientes costos de los municipios para la gestión han logrado que el problema sea considerado sólo a corto

[3] Disponible en: http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-9111.html

plazo y que no se tengan en cuenta aspectos como la revisión de la institucionalidad, la minimización de generación de residuos o el desarrollo de nuevas tecnologías.

La disposición final de los residuos no es un problema en sí mismo, sino que es la evidencia de la falta de una política de gestión integral, sistémica y metropolitana en el ciclo de los residuos. En esta línea, parece erróneo orientar todos los esfuerzos solamente a la búsqueda de nuevos terrenos aptos para la creación de rellenos sanitarios (pese a ser necesarios), ya que se requiere una gestión integral que abarque el ciclo completo de los residuos, desde su generación hasta su disposición.

V. La propuesta de la Fundación Metropolitana

El escenario planteado anteriormente da cuenta que la cuestión ambiental de los residuos sólidos en la metrópolis Buenos Aires es un problema irresuelto y urgente. Por ello, la decisión de solucionarlo requiere un cambio en el modelo de desarrollo y los consecuentes patrones de consumo, una mayor conciencia ambiental de la ciudadanía y la implementación de tecnologías de gobierno acordes.

La Fundación Metropolitana propone, desde el 2011, la puesta en práctica de un Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires basado en tres núcleos de acción: primero, la regulación de la generación de los envases; segundo, una sostenida campaña metropolitana de conciencia y control; y tercero, la refuncionalización de la CEAMSE en una Agencia Ambiental Metropolitana de Residuos, núcleo operativo de un Sistema de Gestión Integral de RSU del AMBA.

Un Sistema es un todo organizado y complejo destinado a alcanzar un objetivo. El sistema que se propone, si bien debe ser permeable a los flujos del medio en que actúa para su cohesión y eficacia, deberá estar regulado para lo cual –atendiendo a su naturaleza metropolitana– se lo debe establecer por acuerdo interjurisdiccional propio del Federalismo de Concertación plasmado en un nuevo convenio entre la PBA y la CABA. A partir de este convenio se desprenderán regulaciones legislativas y modalidades operacionales. La creación del sistema de gestión integral de residuos tendrá en cuenta las modalidades de incorporación funcional de municipios y Nación, conforme sus propias atribuciones y posibilidades; la existencia de subsistemas de recuperación, recolección y disposición; la

normativa vigente, tanto nacional y provincial como municipal y citadina; los recursos públicos y privados involucrados, los incentivos a establecer; y las tecnologías existentes de recuperación y disposición. La incorporación del Poder Ejecutivo Nacional al tratamiento de los RSU resulta fundamental por razones técnicas, políticas, institucionales y económicas. La primera, porque la provincia genera cerca del 70% de la basura del país; la segunda, por la necesidad de ejercer una atracción para la participación de los municipios. La tercera, por su competencia constitucional en el cuidado de los presupuestos mínimos ambientales; y la cuarta para canalizar recursos financieros nacionales e internacionales.

Para lograr esto, se necesita disolver y re-funcionalizar la CEAMSE en la mencionada Agencia Ambiental Metropolitana de Residuos. Es necesario un proceso de transición, de dos años aproximadamente, a un ente tripartito en el que intervengan la Nación, la PBA, la CABA y los municipios. Este organismo ejecutivo tendría facultades de planeamiento, regulación, control y asistencia técnica, y ejercicio de poder de policía, entre otras. Además, contaría con un Centro de Investigación y Desarrollo y una Oficina de Asistencia Técnica que, sin duplicar información ya disponible, apuntaría sus estudios a los distintos momentos del ciclo de la basura (generación, recolección, transferencia, reciclado, disposición final, etc.) y brindaría apoyo a los municipios.

Por otra parte, se plantea la necesidad de sancionar e implementar la Ley Nacional de Envases, que establezca una generación y uso racional de los envases, uniforme y aplicable a todo el país, dando cumplimiento al principio que quien genera debe hacerse cargo económicamente del impacto, aportando al proceso de su máxima reducción. En esta línea, se requiere crear un polo de recuperación a escala metropolitana para la reducción de los residuos sólidos en rellenos sanitarios y para el aprovechamiento industrial de los materiales recuperables.

Al mismo tiempo, se debe diseñar e implementar una Campaña Metropolitana de Residuos de Conciencia, Gestión y Control. Su continuidad debe proyectarse a, por lo menos, dos períodos de gestión gubernamental –ocho años– y tendrá como objetivos centrales: a) promover conciencia ciudadana para lograr responsabilidad en la generación separando en origen, así como generar las mejores condiciones para facilitar la recuperación y el reciclado en la etapa que le sigue; b) apuntalar las gestiones gubernamentales del servicio de recolección y destino de los residuos; y c) instalar el control comunitario de la gestión integral informando metas

y avances logrados, así como el comportamiento del Sistema en general con el claro objetivo de lograr fidelización y compromiso con el mismo.

Asimismo, se propone la constitución de una Agencia Ambiental Metropolitana de Residuos, que, con la consiguiente aprobación de pautas operativas para la Agencia, se constituya en Operadora del Sistema de Gestión de Residuos. Esta será quién se encargue de la planificación centralizada y articule como árbitro y espacio transaccional las relaciones entre entregadores y receptores; administre la Campaña Metropolitana de Residuos; asista a la ejecución descentralizada; se erija como cabecera de la red tecnológica; se encargue de la administración del índice distrital de gestión de RSU; y que sea promotora de un parque de recuperación y reciclado.

Tal como se mencionó, la implementación de un Sistema Integral de Gestión de Residuos tomará cuerpo y vigencia a partir de suscribir un convenio interjurisdiccional, conforme artículo 124 de la Constitución Nacional, entre la PBA y la CABA que receptará "coincidencias fundacionales" como son: hacer operativas las leyes vigentes; lograr el cumplimiento pleno de las propias competencias; obtener la sanción de la ley federal o leyes locales de envases; diseñar estrategias de integración de municipios y Nación conforme la legislación vigente; incentivar la minimización, recuperación y reciclado para vecinos y municipios; coordinar el ejercicio del poder de policía; promover la erradicación de basurales y tierras para servicios ecológicos urbanos; conformar un índice distrital de gestión de residuos; promover un centro de investigación y desarrollo de la recuperación y reciclado; crear un fondo para empresas sociales de recuperación y reciclado; y promover foros de recuperación y reciclado que involucre tanto a la Agencia como a organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas y gobiernos.

Finalmente, solo resta hacer votos para que en la nueva etapa de la democracia argentina que viviremos a partir de 2016, y que estará fuertemente signada por la gestión de los problemas concretos de los ciudadanos y vecinos, se resuelva esta grave asignatura pendiente de los Residuos Sólidos Urbanos en el Área Metropolitana Buenos Aires.

CAPÍTULO IV

BIODIVERSIDAD

Fotolia

UN MONITOREO SATELITAL AL SERVICIO DE LA DEFENSA DE LOS TERRITORIOS

Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF)*

Resumen Ejecutivo

La Red Agroforestal Chaco Argentina - REDAF trabaja desde hace veinte años con la voluntad de contribuir a los procesos de cambios sociales, políticos y científico-tecnológicos, que conduzcan a un desarrollo sustentable, especialmente con las familias rurales y pueblos originarios que habitan en la región chaqueña.

Consideramos que los bosques chaqueños son un patrimonio que puede y debe ser conservado, manejado y aprovechado con criterios de sustentabilidad, pues de la permanencia de los bosques depende la estabilidad social, ambiental y productiva de la región en el largo plazo.

Existe una íntima relación entre los bosques y el arraigo de las comunidades rurales del territorio. Campesinos e indígenas tienen en los bosques la base de sus sistemas económicos, sociales y culturales. Esta relación viene siendo violentada en las últimas décadas por el avance de la deforestación, principalmente para la expansión de la frontera agropecuaria.

La promulgación de la Ley Nº 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, supone para nosotros un avance importante en el establecimiento de criterios para el uso y conservación de nuestros bosques. Por ello, en distintos documentos hemos plasmado nuestra mirada sobre lo que ha sido el proceso de aplicación de esta ley en las distintas provincias que integran el territorio chaqueño.

* Elaboración: Patricia Valdivia Elgueta, Responsable de Comunicación de la REDAF
Colaboración: Ana Laura Alvarez, Secretaría Ejecutiva de la REDAF.

En este seguimiento, hemos observado que se reiteran algunas dificultades como la lentitud en el proceso de aplicación de la ley, la falta de información para participación de la ciudadanía –en particular comunidades campesinas e indígenas–, la disparidad de criterios aplicados por las distintas provincias para la definición de sus Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos y, en algunas zonas, diferencias entre las categorías aplicadas a ecorregiones compartidas por distintas jurisdicciones provinciales.

Siendo la ecorregión Chaqueña el área forestal nativa más importante de la Argentina, nos hemos propuesto seguir aportando a superar algunas de estas dificultades, fomentando un efectivo control ciudadano de las acciones u omisiones de los Estados y de privados, que violen los criterios fundamentales establecidos por la Ley de Bosques y otras leyes complementarias como la Ley General de Ambiente (LGA).

A siete años de la sanción de la Ley Nº 26331, el acceso público a un Monitoreo de Deforestación de Bosques Nativos en la Región Chaqueña Argentina, iniciativa conjunta de REDAF, el Laboratorio de Análisis y Teledetección de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria , es una herramienta más que ponemos a disposición tanto de las autoridades de aplicación a nivel nacional y provincial, como de las organizaciones sociales e instituciones del territorio, para complementar y fortalecer su rol en la fiscalización del cumplimiento de la Ley de Bosques como de otras normativas relacionadas con el uso sustentable de los recursos naturales y el cumplimiento de los derechos reconocidos a sus pobladores.

Esta tarea se realiza desde un enfoque que entiende al ambiente, y a los bosques en particular, como el sostén de la dinámica social, económica, cultural y de la biodiversidad en el territorio. Nuestra lectura es por tanto, una mirada que pretende poner en relación el estado de los bosques nativos, con la situación de las comunidades indígenas y de los campesinos que habitan el territorio, el resguardo de sus derechos, los conflictos existentes, las normativas aplicadas (o en debate) y otros elementos de contexto que permitan una mejor comprensión de las causas y consecuencias de las transformaciones que a diario sufre el territorio chaqueño.

I. Información en manos de las comunidades rurales

Tanto en Argentina como en el Gran Chaco, y también a nivel mundial, existen diferentes iniciativas muy importantes, valorables y rigurosas de monitoreo satelital de la deforestación. Resultan relevantes los aportes realizados por Global Forest Watch (GFW), Guyra Paraguay y en nuestro país, el trabajo de años llevado adelante por el Laboratorio de Teledetección y Sistema de Información Geográfica, INTA Salta, por mencionar sólo algunas de las experiencias existentes.

¿Por qué embarcarnos entonces en implementar una nueva plataforma de monitoreo, más aún cuando, en tanto espacio de organizaciones de la sociedad civil, no contábamos con las herramientas técnicas para hacerlo? El desafío provino de la propia práctica de quienes integran la REDAF y de su experiencia de acompañamiento a organizaciones campesinas e indígenas de la región[1]. Visualizábamos que el problema no era tanto la falta de información sino cómo ésta era puesta en manos de las comunidades directamente afectadas por los desmontes, y además cómo este proceso de explotación del patrimonio natural más importante del territorio chaqueño se situaba en el marco de procesos políticos y económicos que lo determinaban y gatillaba a la vez, graves consecuencias sociales en la región.

Es así como comenzamos a articular nuestras capacidades y ámbitos de acción con los de otras instituciones con experiencia en la materia e interesadas en contribuir a una aplicación pertinente de la Ley de Bosques, como el Laboratorio de Análisis y Teledetección de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (LART–FAUBA) y el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA).

[1] La Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF), es un espacio de articulación que reúne a personas e instituciones que trabajan en la región chaqueña argentina. Las instituciones que la integran son: ADER – Asociación para el Desarrollo Rural / ASOCIANA – Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana / APCD – Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo. / Be.Pe. - Bienaventurados los Pobres / INCUPO - Instituto de Cultura Popular / ENDEPA - Equipo Nacional de Pastoral Aborigen / SERVIJUPI – Servicio Jurídico de Pueblos Indígenas del Oeste Formoseño / FUNDAPAZ – Fundación para el Desarrollo. en Justicia y Paz / INDES Chaco / GEPAMA - Grupo de Ecología del Paisaje y Medioambiente, UBA / JUM - Junta Unida de Misiones / Fundación OIKOS / MAM - Manejo de Agrosistemas Marginales, UNC / GESER - Grupo de Estudios sobre Ecología Regional / INSIMA – Instituto de Silvicultura, UNSE. Y participan también personas que por su labor en los ámbitos técnicos, políticos, académicos, aportan a este trabajo en red. Más información en: www.redaf.org.ar

Gracias a esta sinergia es que se materializa el *Sistema de Información Geográfica (SIG) de Monitoreo de Desmontes en el Chaco Seco*. Un mapa interactivo que permite situar histórica y espacialmente los llamados "cambios de uso del suelo" ocurridos desde 1976 a la fecha, ya que identifica con diferentes colores las transformaciones registradas década a década, a nivel de provincias, departamentos y lotes. Para alcanzar esta meta, REDAF ha contado con el aporte concreto del "Proyecto Nativo, Bosques y su Gente", un proyecto binacional (Chile – Argentina) que se desarrolla con financiamiento de la Unión Europea.

Es importante recordar que uno de los aspectos más importantes que define la Ley de Protección de los Bosques Nativos es la participación ciudadana para el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN), con especial atención a los intereses de las comunidades campesinas e indígenas. Este criterio de zonificación es aplicable no sólo al proceso primero de definición de los OTBN provinciales, sino también válido para las sucesivas reformas y actualizaciones de éstos, contempladas en la normativa. Por ello es que uno de los objetivos más relevantes de este Monitoreo Satelital es favorecer la fiscalización participativa del cumplimiento de Ley de Bosques, entregando información actualizada, accesible y espacialmente explícita, sobre los desmontes que ocurren en el norte del país.

II. ¿Por qué focalizar en los bosques chaqueños?

El 22% de la superficie continental de la Argentina corresponde a la ecorregión del Gran Chaco Americano, abarcando total o parcialmente trece provincias del norte del país[2]. Pese a la enorme importancia biológica y cultural de esta región, sus características específicas, riquezas y potencialidades son desconocidas para gran parte de la población e invisibilizadas en las propuestas de desarrollo que se impulsan desde las políticas públicas de los países que lo comparten.

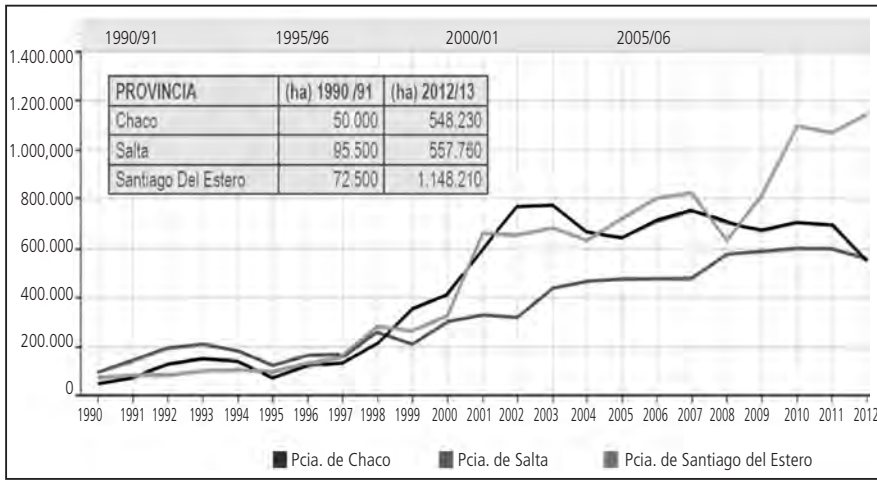
De este modo, en particular las áreas rurales de la región chaqueña donde habitan numerosas comunidades campesinas e indígenas, han transitado desde el olvido a la irrupción de una lógica extractiva, de la mano de avance de la siembra directa y cultivos extensivos altamente rentables,

[2] En territorio argentino, la región chaqueña abarca 13 provincias: la totalidad de Chaco, Formosa y Santiago del Estero, y parcialmente las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, San Juan, San Luis, Córdoba, Santa Fe y Corrientes.

como la soja, y en menor medida la ganadería. Este proceso que se ha intensificado a partir de los '90, ha provocado la pérdida creciente del recurso natural más importante de la región chaqueña: sus bosques nativos. Los bosques secos del Gran Chaco Sudamericano (787.000 km² distribuidos entre el noroeste de la Argentina, el oeste de Paraguay y el sudeste de Bolivia) atraviesan un fuerte proceso de deforestación. La región argentina, que comprende más del 60% de la superficie total de estos bosques y constituye el área forestal más importante del país, presenta una tasa de desmonte de hasta 2,5% anual, muy superior a los promedios de Sudamérica (ubicada en 0,51%) y del mundo (0,2%).

Datos del *Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo en la Argentina*[3], de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), indican que desde la sanción de la Ley (a fines de 2007) hasta fines de 2013 se deforestaron a nivel nacional 1,9 millones de hectáreas. Cuatro provincias concentran el 80% de los desmontes registrados: Santiago del Estero, Salta, Formosa y Chaco. Todas pertenecientes al Parque Chaqueño. El gráfico 1 nos muestra que en paralelo, en tres de estas provincias es dónde se ha incrementado enormemente la producción de soja en los últimos 20 años.

Gráfico 1: *Evolución de la superficie sembrada con soja 1990-2013 en algunas provincias de la Región Chaqueña argentina.*



Fuente: Sistema Integrado de Información Agropecuaria. Min. Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

[3] Informe disponible en: http://obio.ambiente.gob.ar/multimedia/files/Monitoreo%20de%20la%20Superficie%20de%20Bosque%20Nativo%202011-2013.pdf

III. Consecuencias sociales del desmonte en la región

La alta rentabilidad de los monocultivos provocó un incremento en el precio de la tierra en las provincias ubicadas en la zona núcleo del agronegocio, reactivando el interés por adquirir o alquilar parcelas en provincias como las de la región chaqueña, que pese a registrar alzas significativas en los últimos años, resultan de todos modos más convenientes para los inversores. Así, se comenzaron a negociar las tierras cultivables ya existentes y habilitar nuevas tierras a través de desmontes y del cambio de destino de producción, de ganadera a agrícola, con los consiguientes conflictos por la tierra y ambientales que ello acarrea.

Muchos titulares dominiales ausentes durante décadas, pusieron en venta tierras que se comenzaron a delimitar, alambrar y desmontar, pese a ser territorios ocupados durante generaciones por familias y comunidades campesinas e indígenas con derechos de posesión reconocidos por la legislación nacional. A la vez, el avance creciente de la deforestación afecta directamente las posibilidades de supervivencia de familias rurales que permanecen en el territorio y que tienen en los bosques nativos la base de sus sistemas de vida.

El estudio *Relevamiento y Sistematización de los Problemas de Tierra de los Agricultores Familiares en la Argentina*[4], publicado por la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación en 2013, registró un total de 857 "situaciones problema", que abarcan una superficie de 9.293.233,80 hectáreas (más del 3% del territorio del país) y afectan en total, a 63.843 familias campesinas e indígenas. Corroboró que buena parte de estos conflictos (45,3%) se iniciaron en la última década, lo cual "debe interpretarse como resultado del impacto sobre la estructura agraria y los agricultores familiares del cambio en el modelo agrario y la expansión de la frontera agropecuaria", señala explícitamente el estudio.

[4] Bidaseca, K; Gigena, A.; Gómez, F. y otros (2013) *"Relevamiento y Sistematización de Problemas de Tierra de los Agricultores Familiares en la Argentina"*. PROINDER - Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación. Disponible en: http://redaf.org.ar/descargas/?did=110

IV. Importancia de la Ley de Bosques en este contexto

Pese a que los desmontes, si bien han disminuido su tasa en algunas provincias, no han cesado en la región, las personas y organizaciones que integramos la REDAF reivindicamos el valor de la Ley de Bosques como un avance en materia ambiental para la Argentina y un ejemplo de la importancia de la participación de la sociedad civil y la articulación público-privada, para que se implementen y se apliquen normativas que promuevan el uso sustentable de los bienes naturales y la protección de los territorios de vida de numerosas comunidades rurales.

La Ley Nº 26331 es, hasta la fecha, la única norma que ha impulsado un Ordenamiento del Territorio Nacional. Es, por lo tanto, una herramienta concreta para poner límites al avance de la frontera agropecuaria, ya que establece mecanismos claros acerca de cómo deben definirse los usos del territorio e incorpora criterios que ponen en valor los servicios sociales y ambientales que brindan los bosques nativos[5].

Por eso, desde el inicio de la implementación de dicha norma, la REDAF impulsó y/o apoyó acciones orientadas a poner en manos de las comunidades rurales insumos que les permitieran participar activamente de las audiencias públicas que definieron los OTBN provinciales, generando además diversos informes que iban dando cuenta del avance de este proceso con mirada regional, detallando la pertinencia de los mecanismos de participación aplicados, el respeto o no a las prácticas de ocupación territorial tradicionales de las comunidades que habitan los bosques chaqueños y alertando acerca de la necesidad de coherencia en la zonificación en áreas de jurisdicción compartida por distintas provincias, entre otros aspectos[6].

En este proceso, el desarrollo de la plataforma de Monitoreo Satelital de Desmontes se fue instalando como una necesidad, más aún una vez que estuvieron sancionados los OTBN de las provincias de la región, muchos de ellos con ambigüedades o discrepancias respecto al "espíritu" contemplado en la ley nacional; pero aun así, sentando bases para el registro y lectura de los cambios en el territorio.

---

[5] Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26331. Texto completo disponible en: http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm

[6] Los informes de seguimiento de la aplicación de la Ley de Bosques en la región chaqueña elaborados por la REDAF, están disponibles en: http://redaf.org.ar/category/ley-de-bosques/seguimiento-ley-de-bosques/

Junto con el desarrollo de una plataforma online para el acceso público a la información derivada de este Monitoreo Satelital de Desmontes, los datos han sido utilizados en diversas publicaciones científicas y también, como evidencia en juicios por daños a los bienes naturales en tierras de uso comunitario.

En coherencia con el objetivo central del proyecto, la prioridad de las instituciones involucradas ha sido el promover la apropiación de la herramienta entre las comunidades que viven en y de los bosques, a través de talleres que han permitido identificar necesidades específicas de información.
Se han desarrollado diversos informes que dan cuenta de la situación de los desmontes en la región, los cuales han sido difundidos a través de los medios de comunicación y puestos en mano de la Autoridad Nacional de Aplicación, la Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

V. Salta, un caso testigo

Un ejemplo de los usos potenciales de un SIG de estas características, fue el que realizaron organizaciones indígenas y campesinas de la provincia de Salta. Reunidas en la Mesa de Tierras del Norte de Salta, estas organizaciones utilizaron imágenes satelitales como uno de los argumentos para sustentar un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), demostrando gráficamente los daños que el avance de los desmontes ya ejecutados o con autorizaciones en trámite, estaban generando o podían generar en sus áreas de residencia y uso tradicional[7].

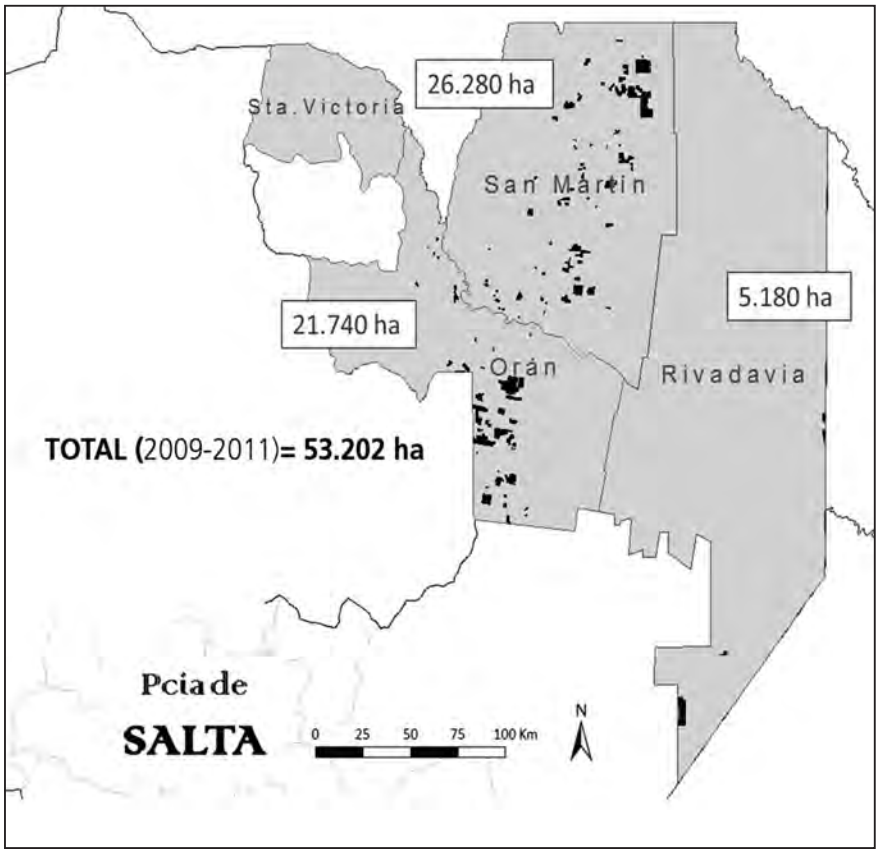
Tras el dictamen favorable a las comunidades, un informe realizado desde REDAF[8] en base a la información de este monitoreo permitió comprobar que, pese a la vigencia de la medida cautelar dictada por la CSJN, se deforestaron más de 53 mil hectáreas entre 2009 y 2011 en los departamentos Orán, San Martín y Santa Victoria.

---

[7] Fallo Corte Suprema de Justicia de la Nación. Causa "Dino Salas" (diciembre 2011). Disponible en: http://redaf.org.ar/descargas/?did=85

[8] Red Agroforestal Chaco Argentina – REDAF (diciembre 2012) - Monitoreo de Deforestación de los Bosques Nativos en la Región Chaqueña Argentina: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia de Salta. Disponible en: http://redaf.org.ar/descargas/?did=127

Gráfico 2: *Mapa de desmontes registrados durante la vigencia de la medida cautelar de la CSJ 2009-2011.*



Este informe de REDAF también señala que, hasta diciembre de 2012, el desmonte había avanzado sobre cerca de 100 mil hectáreas de bosque nativo que estaban categorizadas como zonas de alto y mediano valor de conservación (categorías rojo y amarillo), en las que la Ley de Bosques prohíbe expresamente este tipo de práctica.

La diferenciación del avance de los desmontes entre distintos periodos históricos ha permitido además poner en relación situaciones del contexto político y económico con este proceso, permitiendo inferir el impacto de ciertas medidas para el fomento o no del uso sustentable de los bienes naturales de la región.

Gráfico 3: *Superficie acumulada de desmontes 1976-2012 con fechas clave.*

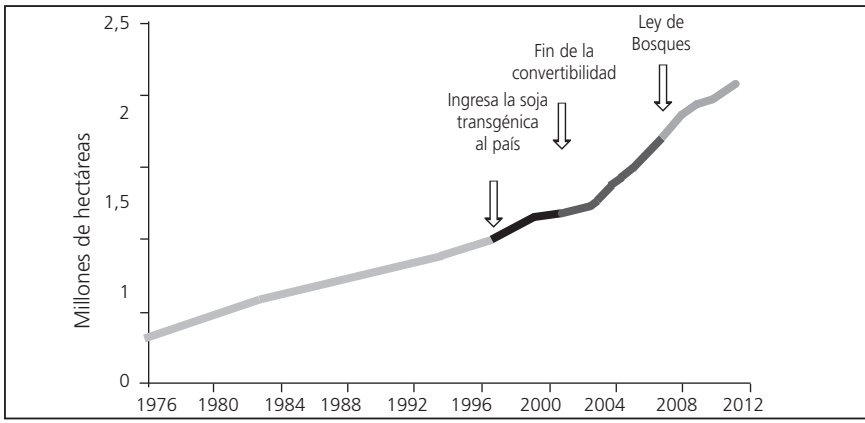
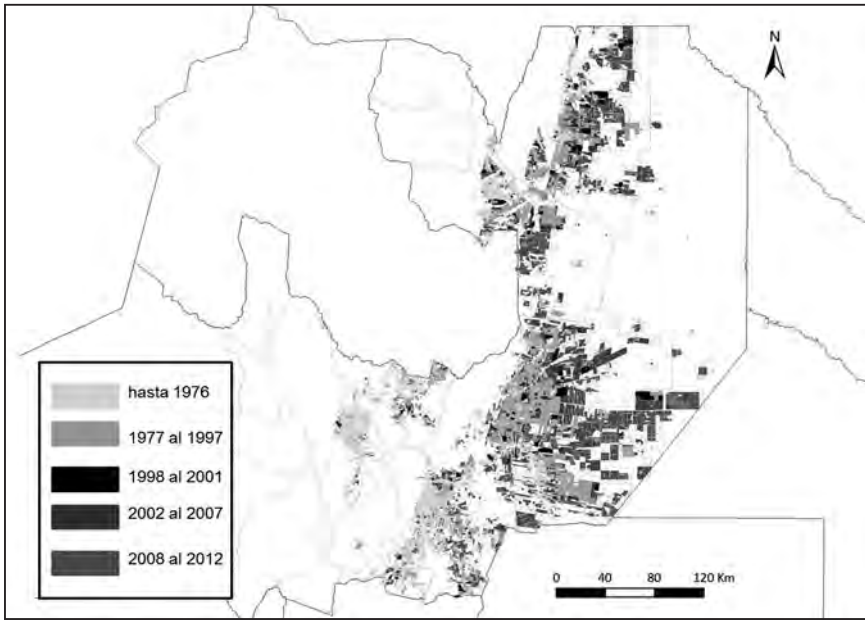


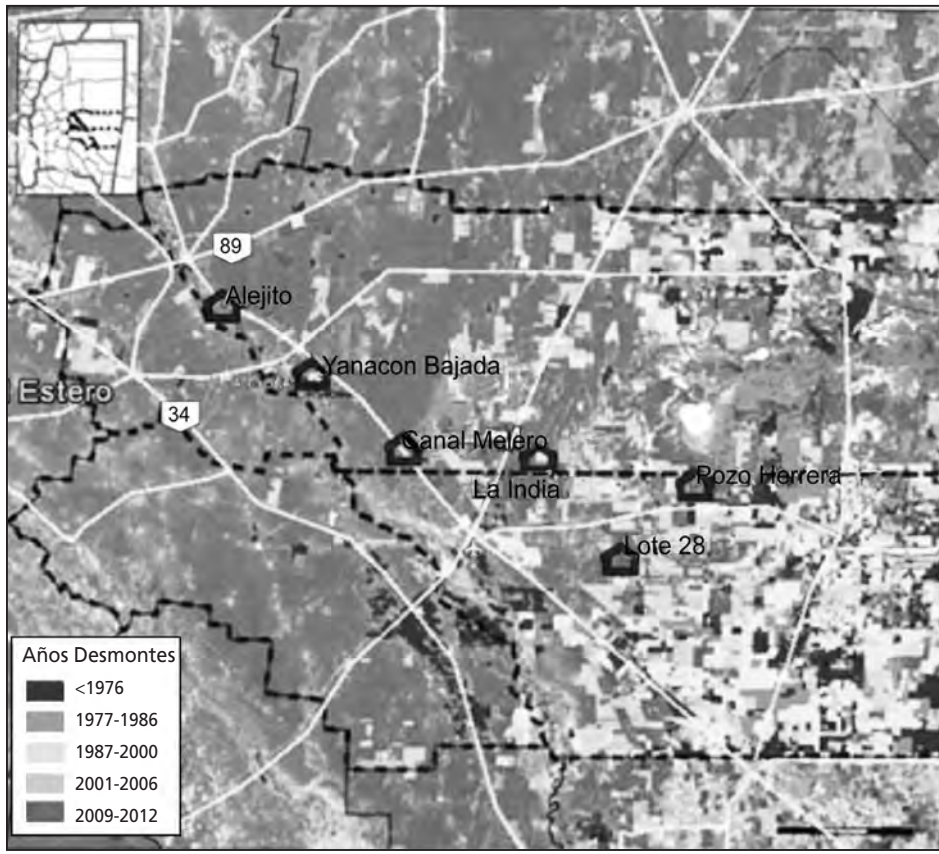
Gráfico 4: *Superficie acumulada de desmontes 1976-2012 con fechas clave.*



Otro ejemplo del uso concreto de esta información, fue un informe realizado a solicitud de la Mesa Zonal del Ámbito de Tierras – MeZAT de Añatuya, en la provincia de Santiago del Estero. En el marco de una visita al territorio de la encargada de la Dirección de Bosques de la SAyDS, Inés Gómez, esta organización utilizó las imágenes satelitales para graficar el

avance del desmonte sobre sus territorios de vida y cómo la presencia de familias campesinas en el área determinaba la permanencia de la superficie boscosa. Gracias a esta experiencia y sucesivos diálogos entre organizaciones socias de REDAF y la autoridad nacional, entre otros actores, se logró que familias campesinas en situación de poseedores fueran considerados como potenciales beneficiarios del Fondo de Conservación de Bosques, beneficio antes reservado sólo a titulares dominiales de las tierras[9].

Gráfico 5: *Desmontes asociados a lugares de residencia y trabajo de familias de la MeZAT (al año 2012).*



Elaboración LART FAUBA en base a información procesada en el Laboratorio de Teledetección y SIG, INTA Salta.

[9] Resolución N° 277 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) para establecer un nuevo REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS GENERALES LEY N° 26331, Contenidos Mínimos de Planes de Manejo y Conservación y Distribución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos.

VI. Conclusiones

La región chaqueña argentina es refugio de una excepcional diversidad biológica y cultural, que hoy se encuentra seriamente amenazada por intereses económicos y modelos de manejo poco apropiados a las características de este ecosistema. De esta forma, se afecta la calidad de vida de los cerca de 7,5 millones de personas que viven en esta región, en particular, comunidades aborígenes y criollas que desarrollan principalmente una economía basada en la agricultura familiar, pastoreo extensivo, caza y recolección.

Poner en valor sus prácticas y potenciar su arraigo en el territorio requiere voluntad política de las autoridades pertinentes a nivel provincial y nacional pero también, el compromiso de entidades de investigación científico-tecnológica y organizaciones de la sociedad civil que permitan fortalecer los argumentos de las comunidades. El esfuerzo de sinergia llevado adelante por el LART-FAUBA, INTA y REDAF para materializar esta plataforma de Monitoreo Satelital de Desmontes nos parece una contribución en esta línea, que esperamos pueda potenciarse con otras iniciativas similares, en defensa de los territorios.

El Monitoreo Satelital de Desmontes en el Chaco Seco, desarrollado por REDAF, LART FAUBA e INTA, está disponible en línea desde los sitios:

www.monitoreodesmontes.com.ar

www.inta.gob.ar/noticias/monitoreo-de-desmontes-del-chaco-seco-sudamericano/

www.redaf.org.ar

PARQUE NACIONAL EL IMPENETRABLE: una manera participativa de constituir Parques Nacionales

Sofía Heinonen y Teresita María Iturralde
Conservation Land Trust Argentina

Resumen Ejecutivo

El recientemente creado Parque Nacional "El Impenetrable" a través de Ley Nacional Nº 26996 es el resultado de un proceso público sin precedentes, en el cual políticos, técnicos, científicos y la sociedad civil en general, confluyeron en miras a un objetivo común.

Se trata de un Parque Nacional de 128.000 hectáreas ubicado en la provincia del Chaco, en el límite noreste con la provincia de Formosa. El área pertenecía a una antigua estancia llamada "La Fidelidad", que logró mantener en buen estado de conservación a la flora y fauna que la integraban. Esto hizo que los naturalistas dirigieran su mirada a este santuario de naturaleza, y solicitaran incansablemente su conservación. Ya en 1997, la Administración de Parques Nacionales había llamado la atención sobre la importancia de conservar "La Fidelidad" y ha dado seguimiento al tema desde entonces.

La muerte del último dueño de la estancia dio inicio a una compleja red de causas judiciales tendientes a determinar quién lo sucedería en la titularidad, y el territorio corrió así peligro de desprotección. Pero al mismo tiempo, se abrió una oportunidad para adoptar las medidas de conservación que la sociedad científica y la Administración de Parques Nacionales reclamaban desde hacía años.

El gobernador del Chaco tuvo la visión de hacer confluir los intereses de los naturalistas con los intereses económicos de la provincia, observando que un parque nacional podría atraer turismo, y el turismo podría traer mayor desarrollo al área. De esta manera, lideró el proceso y facilitó el diálogo entre los distintos sectores; impulsó junto con el entonces Diputado Eduardo Aguilar la sanción de las distintas leyes necesarias para proteger el territorio, expropiarlo y concretar la creación por ley del Parque Nacional. La Subsecretaría de Recursos Naturales de Chaco invitó a todos aquellos que tuvieran los conocimientos adecuados a participar de un relevamiento de la biodiversidad del área, con amplia convocatoria. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los medios de comunicación, junto con miembros de la cultura como el escritor Mempo Giardinelli, colaboraron en la instalación del tema en la agenda pública y de las autoridades, tanto a nivel provincial como nacional. Una campaña de recaudación de fondos –a nivel empresarial e individual– para colaborar con el pago de la expropiación fue lanzada a nivel nacional con muy buenos resultados.

La confluencia de tantas voluntades en torno a la creación de un Parque Nacional no tiene precedentes y marcó un hito en la historia. Son innumerables las personas que hoy se sienten autoras y gestoras del Parque Nacional El Impenetrable, y como tales, esperamos que continúen protegiéndolo durante generaciones.

I. Introducción

El recientemente creado Parque Nacional "El Impenetrable" –Ley Nacional Nº 26996[1]– es el resultado de un proceso público sin precedentes, en donde políticos, técnicos, científicos y sociedad civil confluyeron en miras a un objetivo común.

En el presente trabajo describimos los distintos procesos que dieron lugar a la creación del Parque, deteniéndonos en mayor medida en el ingrediente participativo que se manifestó transversalmente en todos los ámbitos.

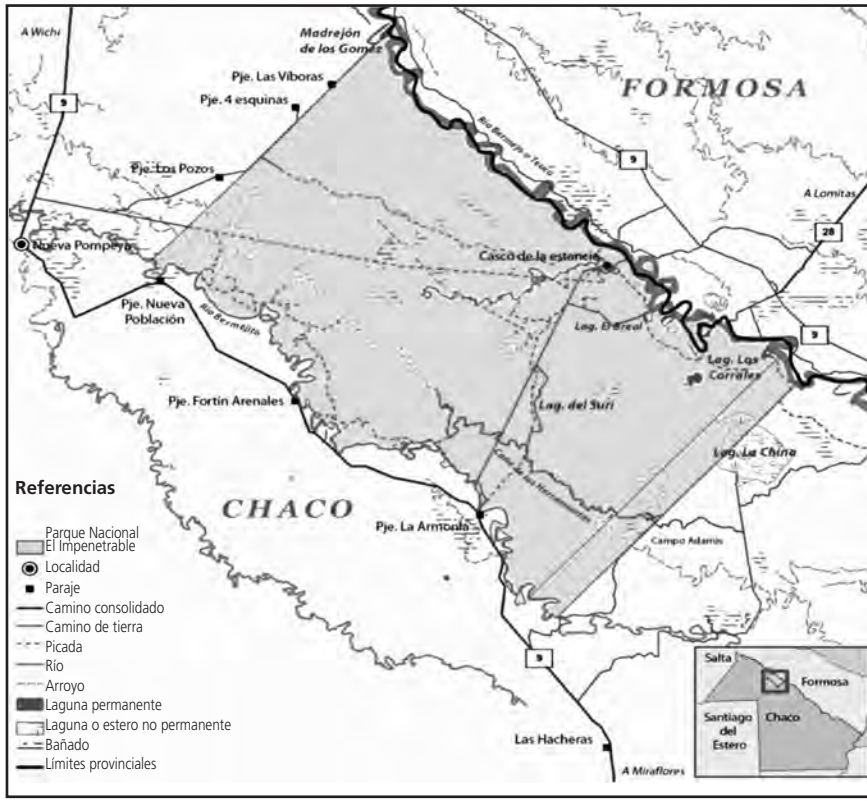
II. Parque Nacional El Impenetrable. Ubicación y características

El Parque Nacional "El Impenetrable" se ubica en la provincia del Chaco. Más precisamente en la eco-región del Chaco Seco, en la zona del interfluvio de los ríos Teuco y Bermejito. Su nombre fue adoptado siguiendo la voluntad de los vecinos del área protegida, porque es así como denominan popularmente a estos bosques que se internan más allá de la ciudad de Castelli.

Se compone de 128 mil hectáreas de paisajes asociados a los paleoalbardones[2] y bajos formados por el cambio de cauce del río Bermejo. Lo más destacable son sus excelentes pastizales –ya raros en otras partes del Impenetrable–, madrejones y bañados, sus algarrobales, sus palosantales, carandayzales y los bosques de quebrachos colorados, guayacanes y Francisco Alvarez. Las especies de valor especial de fauna que ampara, como el yaguareté, el tapir, las tres especies de pecaríes, el oso hormiguero, el tatú carreta, el aguara guazú, el ocelote, el águila coronada, el águila solitaria, por nombrar algunos de ellos, encuentran en este nuevo Parque Nacional un refugio de buen tamaño dentro del corredor que forma el río desde las bosques bolivianos hasta las selvas misioneras.

[1] Esta norma acepta la cesión de jurisdicción efectuada por la provincia del Chaco a través de la Ley Nº 7317 y crea el Parque Nacional El Impenetrable.

[2] Los paleoalbardones están representados por los depósitos limo-arenosos laterales de los cauces. Poseen relieve levemente convexo y sobre ellos se desarrollan bosques relativamente densos.



Mapa: Cristian Schneider

Las 128.000 hectáreas representan casi la totalidad de la propiedad de la Estancia La Fidelidad del lado chaqueño. Una franja de unas 20.000 hectáreas quedó excluida por la existencia de un proyecto previo[3] de relocalización de criollos de la Reserva Meguexogochi, que aún no prosperó, y que debería ser rediseñado dado el nuevo escenario creado por la declaración del Parque Nacional.

III. Historia de su creación

Los inicios de "La Fidelidad" datan de 1872, cuando la estancia fue entregada por el gobierno salteño (en aquel entonces aún no existía el Chaco como provincia) a Natalio Roldán, comerciante de Buenos Aires, por su méritos en la navegación y exploración del río Bermejo. Luego, la estancia fue vendida a la familia Born, que la transformó en un establecimiento ganadero. Más tarde, los hermanos Roseo (Manuel y Luis, italianos), continuaron con esa misma actividad, aunque con menor ganancia económica. Esta situación los llevó a comenzar con la extracción maderera, básicamente de algarrobo, para su industrialización en la ciudad de Castelli.

[3] Plasmado en la Ley N° 5994.

En 2011, cuando murió Manuel Roseo –el último propietario de la estancia– las organizaciones ambientalistas y la Administración de Parques Nacionales (APN) propusieron crear un Parque Nacional, y fue la provincia del Chaco la que movilizó el aparato administrativo y legislativo para llevar adelante esta propuesta. La provincia de Formosa se mostró sensible a la necesidad de preservar el área, pero hasta el momento no encuentra los mecanismos para concretar su protección efectiva.

IV. Parque Nacional, una categoría de manejo pedida por todos

Ya hemos visto las razones ecológicas por las cuales esta área requería de una protección especial, ahora ¿por qué las organizaciones ambientalistas y el Estado Provincial propusieron la figura de Parque Nacional y no otra categoría de manejo y/o jurisdicción?

Parque Nacional es la categoría más alta de protección que puede detentar un área en la República Argentina –conforme la legislación vigente– y define que la administración del territorio esté a cargo de la Nación, la cual normalmente cuenta con mayores recursos, seguridad jurídica, marca propia y acceso a inversiones públicas asociadas a los servicios para posicionar al área como destino turístico.

La Nación cuenta con una ley de parques nacionales y con una entidad autárquica (la APN) que tiene presupuesto propio, una escuela de guardaparques y una estructura técnica con delegaciones regionales e intendencias ubicadas en los pueblos más cercanos al área protegida. Además, ante cualquier amenaza, la ciudadanía argentina y la APN pueden recurrir a los jueces federales o a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), permitiendo mayor independencia política a la hora de resistir embates de intereses privados.

Más allá de esto, las áreas naturales que tienen valores escénicos o atractivos naturales con suficiente peso para atraer visitantes, potencian su acceso al mercado turístico si tienen la categoría de Parque Nacional, por la fuerza de marca mundial que tiene este sello, siendo más probable que en pocos años alcancen a establecerse como destinos turísticos.

La provincia del Chaco vislumbró, sobretodo, la potencia de marca que la categoría de Parque Nacional le podría otorgar, y el acceso a inversiones nacionales para la construcción de infraestructura de uso público,

mejoramiento vial y manejo de vida silvestre para la restauración del área y asegurar el avistamiento de fauna como ocurre en Esteros del Iberá, provincia de Corrientes. En definitiva, advirtió que la creación del Parque Nacional era una oportunidad productiva para fomentar el crecimiento económico de los municipios del Impenetrable e inmediatamente, acompañó la propuesta de las ONG activando todos los mecanismos estatales para incentivar su creación.

V. Proceso de creación del Parque Nacional El Impenetrable

Una característica que distingue la creación a este Parque del resto, es la participación de numerosos actores a lo largo de todo el proceso. Muchos ciudadanos, funcionarios y políticos se sienten autores de esta obra, y con razón. Esta multiplicidad de actores se dio en los distintos procesos paralelos que permitieron construir el escenario propicio para la creación del Parque: instalación y mantenimiento del tema en la agenda pública, involucramiento de la comunidad científica para elaborar una línea de base, control y vigilancia de Guardaparques provinciales y nacionales, recaudación de fondos privados para hacer frente a la expropiación, diálogo abierto y cooperación entre las autoridades del Chaco y las distintas ONG, varios procesos legislativos con apoyo multipartidario que dieron una protección cada vez mayor al territorio, e incluso en el proceso judicial, que por sus propias características solo permite la intervención de los directamente interesados. La Fiscalía del Chaco también se mostró abierta al diálogo con las ONG y las mantuvo permanentemente informadas de los avances.

A continuación les contaremos cómo se desarrollaron cada uno de estos espacios de participación.

VI. El Proceso de instalación de la visión en la agenda pública

La importancia y valores de conservación de esta propiedad de 250.000 hectáreas, ubicada a ambos lados del río Bermejo, fue detectada tempranamente por la APN en el año 1997[4], y puesta bajo el radar de las ONG

[4] *Conservación de la biodiversidad en Argentina. Áreas de la Provincia del Chaco contiguas al Parque Nacional Copo*. Delegación Técnica Regional del Nordeste, Administración de Parques

desde entonces. En varias oportunidades se intentó desde el Gobierno Nacional, contactar a su dueño para negociar alternativas que ayudaran a su conservación, pero sin éxito. A mediados del 2009, la ONG "The Conservation Land Trust" Argentina (CLT), invitada por Manuel Roseo, relevó el área para evaluar la posibilidad de comprar el campo con fines de conservación, aunque el precio pretendido excedía las posibilidades de los filántropos ambientales interesados en financiar dicha adquisición. A fines del 2010, la "Fundación AVINA", financió un proyecto presentado por la "Fundación Banco de Bosques", con el objeto de definir una estrategia de conservación para proteger el área.

Con el asesinato de Manuel Roseo, en enero del 2011, la Administración de Parques Nacionales y el Ministerio de Turismo de la Nación se contactaron con el Gobernador del Chaco, resaltando la importancia del área para su protección. Las ONG nacionales y chaqueñas por su lado, hicieron pública por medio de la prensa, la necesidad urgente de proteger el lugar, lo que motivó la presentación del proyecto de ley categorizando al área como Reserva de Recursos. Desde la Subsecretaría de Recursos Naturales de Chaco, por su parte, propusieron la re-categorización de la Estancia a zona roja (conservación estricta), con arreglo a lo dispuesto por la Ley de Bosques Nativos 26331 para evitar la extracción maderera ante la incertidumbre de su poseedor, lo que fue aprobado por Decreto[5].

Es que Manuel Roseo había fallecido sin dejar herederos legales aparentes, y por ello, mientras se determinaba quién iba a resultar heredero y titular de la estancia "La Fidelidad", el territorio corría peligro. De allí la urgencia en tomar medidas para su protección. Las acciones simultaneas de las ONG, movilizándose a espacios públicos céntricos de Buenos Aires, redactando gacetillas y notas periodísticas y convocando a los actores claves del Chaco, rápidamente posicionaron el tema en los medios nacionales. Las acciones fueron lideradas por Fundación Banco de Bosques; The Conservation Land Trust; CEIBA; Aves Argentinas y Red Yaguareté; y acompañadas por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA); Fundación Biodiversidad; Fundación Hábitat y Desarrollo; Greenpeace Argentina; Fundación de Historia Natural Félix de Azara; Fundación ProYungas; Sarem; Fundación Mempo Giardinelli; Flora y Fauna Argentina; ACEN, Fundación AVINA y Fundación Naturaleza para el Futuro (entre otras).

Nacionales: Ariel, Soria, Javier Lima, Juan Carlos Chebez. Junio de 1997. Inédito (Biblioteca de la DTRNEA, orden I-075).

[5] Decreto Nº 1661/11, posteriormente ratificado por Ley Nº 7238.

La incorporación de Mempo Giardinelli, con la fundación homónima de la provincia del Chaco fue fundamental para proyectar el tema a los niveles políticos nacionales y provinciales y darle legitimidad en círculos culturales e intelectuales, fuera del alcance de los ambientalistas.

VII. Liderazgo provincial para definir la macrovisión y la estrategia participativa para la compra de tierras

Por invitación de CLT, el gobernador del Chaco visitó los Esteros del Iberá y la localidad de Carlos Pellegrini, donde pudo vislumbrar los alcances productivos de un área protegida con un buen control y vigilancia. El desarrollo local que alcanzó Pellegrini, beneficiándose del avistamiento de fauna, como principal atractivo turístico era evidente y podía ser un modelo a replicar en el Impenetrable.

Y ese fue el mandato que el gobernador le dio a su equipo y a las ONG que estaban trabajando en el Impenetrable: crear un Parque Nacional que motorice el desarrollo de las localidades del Impenetrable a base del turismo de naturaleza, y jerarquizar el sistema de áreas provinciales a partir de la marca "Parque Nacional", incluyendo un buen diseño de uso público y rutas escénicas que instalen a la región en el escenario turístico de Argentina.

Para conseguirlo era necesaria la intervención del Estado Provincial, por medio de una Ley de Expropiación que asegurara rápidamente la salvaguarda del territorio y la participación pública de las organizaciones y comunidades del entorno[6].

Además, las ONG mostraron su voluntad de recaudar fondos de la sociedad argentina para hacer frente al pago de la expropiación, por lo que se hizo necesario constituir un fondo público-privado que permitiera reunir estos posibles aportes en menos de dos años (vigencia de la Ley de Expropiación). La existencia de Fiduciaria del Norte, empresa del Estado chaqueño, lo permitió[7].

[6] Esto se logró a través de la Ley Nº 6928.

[7] Así se creó el "Fideicomiso La Fidelidad" mediante Ley Nº 6929.

VIII. Investigación y Protección del territorio con un proceso de convocatoria abierto y participativo

Protección del Territorio

La declaración de la estancia como Reserva de Recursos[8] exigía que la provincia del Chaco realizara un relevamiento y monitoreo para definir los usos prioritarios a los que debía ser afectado el bien, a la par que era obligación de la misma, asegurar la protección de los recursos naturales hasta tanto la zonificación y manejo fueran determinados.

Para llevar adelante dicho trabajo el Gobierno de Chaco firmó un Convenio de Cooperación con CLT, a través del cual debería –conjuntamente con los técnicos de la Subsecretaría– relevar la zona, y junto a los Guardaparques, resguardar los valores naturales y culturales allí detectados.

En agosto del 2012 se realizaron los primeros relevamientos perimetrales y en diciembre, amparados por una medida cautelar[9], se instaló un campamento base en el casco de "La Fidelidad" y decenas de cámaras trampa distribuidas a lo largo de toda la propiedad. La Subsecretaría convocó a todos los grupos de investigación reconocidos y/o con experiencia en inventarios de biodiversidad de la región y la provincia, provenientes tanto de universidades o institutos del CONICET[10], como de ONG. Respondieron a la convocatoria más de veinte grupos en una amplia variedad de líneas de trabajo: inventarios de aves, mamíferos, anfibios, reptiles y peces; estudio de las poblaciones de primates y yacarés; relevamiento de furtivismo; calidad de agua de las lagunas y ríos; inventario de líquenes, hongos y helechos; unidades de vegetación y fitogeografía; caracterización de vegetación acuática; paleontología –registros fósiles–; diversidad y ecología de insectos, entre otros. Todo ello resultó en la firma de 10 Convenios de Colaboración, y en la intervención de alrededor de 70 participantes. A partir de este relevamiento, se registraron en "La Fidelidad" 34 especies de mamíferos, 34 especies de anfibios y reptiles y 215 especies de aves[11].

[8] Creada por Ley Nº 6833.

[9] Dictada en el marco de una acción de Amparo Ambiental impulsada por la Fiscalía. Más detalles en el capítulo referido al proceso judicial.

[10] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

[11] Información proporcionada por Paula Soneira, miembro de la Subsecretaría de Recursos Naturales de Chaco.

Además, a través de correos electrónicos y carteles de difusión en la Facultad de Biología de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), se extendió la invitación a pasantes y voluntarios a participar como asistentes de campo de los grupos de investigación.

Lamentablemente, la apelación de la medida cautelar[12] generó la orden de abandonar la propiedad, lo que ocurrió el 23 de abril de 2013, debiendo acordar con la administración judicial la continuidad de la custodia y la presencia de las cámaras trampa, lo que resultó sumamente difícil a partir de entonces. Con la imposibilidad de ingresar o permanecer en el territorio durante las noches para realizar patrullajes, el ingreso de furtivos mediante vehículos se vio favorecido.

Los campamentos de monitoreo biológico se trasladaron a la periferia de la estancia, ubicándose alternativamente en los alrededores de la Laguna La China, en el Paraje La Armonía, en el Paraje Providencia y en forma móvil sobre el río Teuco a lo largo de los 100 km que atraviesa la estancia.

Otras acciones de custodia del territorio

Complementariamente a las acciones de CLT dentro de "La Fidelidad", desde diciembre del 2012 la provincia efectuó numerosos operativos de control sobre el territorio, a través de personal de la Dirección de Fauna y Áreas Naturales Protegidas (DFyANP) y la Dirección de Bosques, con apoyo de la Policía provincial, de la División Rural de Castelli y Guardaparques nacionales de la APN. Además de la asistencia de pobladores que actuaron como guías locales, imprescindibles al momento de realizar las recorridas, por su conocimiento de la zona, el monte y las picadas. El control principal lo ejercieron tres Guardaparques[13] con permanencia interrumpida en el Campamento de Control instalado en el Paraje La Armonía (ingreso principal a la estancia La Fidelidad). Así, se levantaron hasta seis actas de infracción por mes a cazadores y/o pescadores furtivos durante el año 2013/2014[14].

La Administración de Parques Nacionales apoyo rápidamente estas acciones, en el marco del Convenio de Cooperación suscripto con la provin-

[12] Ver capítulo XI del presente artículo.

[13] Carlos Aguer, Miguel Gheringelli y Gabriel Ruiz Díaz.

[14] Información suministrada por Paula Soneira de la Subsecretaría de Recursos Naturales de Chaco

cia y de la firma de un Acta Complementaria[15] firmada en el 2012 para promover la creación del Parque Nacional. Un encargado –Guardaparque Daniel Crosta– fue nombrado para acompañar todas las acciones que resultaran necesarias. Éste gestionó y convocó a más de 100 Guardaparques nacionales, para que mediante campaña de tres semanas rotativas, trabajaran mancomunadamente junto con investigadores, ambientalistas en los campamentos ubicados en la estancia La Fidelidad. La Delegación NEA (nordeste argentino) y la Dirección Nacional de Conservación de la APN, participaron a su vez en el asesoramiento técnico del relevamiento natural y cultural del sitio y el entorno.

Avanzadas las gestiones, en el 2014 el gobierno del Chaco creó una Unidad de Gestión Provincial conformada por el Ministerio de Producción, el Ministerio de Planificación y Ambiente, el Instituto de Turismo, Fiduciaria del Norte S.A. y las ONG comprometidas con el proyecto[16]. Dicha Unidad tuvo a cargo la elaboración del Plan de Gestión Inicial del futuro Parque en articulación con la Administración de Parques Nacionales.

IX. Visión, estrategias y primeras acciones para promover el turismo de naturaleza en El Impenetrable

El Ministerio de Turismo de la Nación, junto al Instituto de Turismo de la provincia del Chaco, incorporó al Impenetrable entre sus prioridades de planificación, relevamiento y financiación, generando varios viajes de sus técnicos al entorno de la estancia La Fidelidad.

Por su lado, el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), integró el concepto de producción de naturaleza a las diferentes líneas productivas que venían trabajando en la zona del Impenetrable, asociado a sus productos no maderables del monte. Esto implicó que la fauna silvestre fuera percibida como un recurso valioso a proteger y restaurar para su posterior "utilización" mediante el avistamiento por parte de visitantes.

[15] Convenio Marco de Cooperación, Acta Complementaria N° 3 del 21/06/2012, ratificada por Resolución APN 220/12.

[16] Mediante Resolución M.P 369/14.

Concretamente, en forma conjunta la Subsecretaría de Recursos Naturales y CLT, instalaron un campamento de capacitación en prestación de servicios turísticos en el Paraje Nueva Población, convirtiéndose en promotor de actividades de desarrollo local para los vecinos y generador de iniciativas particulares de participación en actividades de fomento público para resolver problemas de agua, acceso, comunicación y regularización de tierras. Este campamento permitió que durante el año 2014, más de 800 visitantes conocieran la zona y se interesaran por dar a conocer la cultura y naturaleza del Impenetrable.

X. Campaña pública de recaudación de fondos para el pago de la expropiación

La campaña de recaudación de fondos marcó un hito y una innovación en materia de compra de tierra para la creación de parques nacionales. La estrategia de una campaña de comunicación y búsqueda de fondos masiva para comprar tierras destinadas a la creación de un Parque Nacional, solo contaba con un antecedente en Argentina con Campos del Tuyú, pero en ese caso no eran donaciones directas sino indirectas, a cambio del uso de una tarjeta de crédito.

La "Fundación Banco de Bosques" lideró este movimiento de instalación y recaudación pública, que se inició con la convocatoria de Juan Carr a juntar botellas que serían vendidas como material a reciclar, y el efectivo donado para comprar metros cuadrados de tierra en la estancia "La Fidelidad". Luego, le siguieron varias campañas de marketing de empresas que se sumaron a esta iniciativa, haciendo eco de sus donaciones, en ámbitos comerciales. La más notoria fue la campaña lanzada por Villavicencio, que instaló el tema con varios minutos en televisión y gráfica pública a nivel nacional. Paralelamente, hubo varios aportes de celebridades que a través de medios de prensa, hicieron conocer su voluntad de apoyar la creación del Parque e incentivaban a su público a aportar fondos.

Otras ONG realizaron actividades menos visibles para sumar donantes pero con resultados igualmente importantes. La "Fundación Hábitat y Desarrollo" recaudó fondos a través de salidas interpretativas. La FVSA, a través del premio Miguel Reynal, otorgó la distinción a Juan Carlos Chebez, Claudio Bertonatti y Pedro Nuñez por sus acciones relacionadas con la conservación del Chaco, quienes donaron sus premios al fondo. Por

su lado, CLT con la ayuda de varios "embajadores" convocó a pequeños filántropos quienes sumaron fondos personales para financiar el campamento. Por último, la misma CLT se convirtió en donante de fondos propios, cuando llegado el momento de vencimiento de la Ley de Expropiación, hizo falta completar el aporte para alcanzar los 10,5 millones de pesos estipulado por el juez en esta primera instancia –no había herederos declarados– para poder tomar posesión[17]. Esta última donación se realizó en el marco de un convenio firmado con el gobierno de la provincia del Chaco y Fiduciaria del Norte.

A nivel internacional, Douglas y Kris Tompkins, actuaron y siguen actuando como embajadores de las ONG y Gobierno en la búsqueda de un gran donante que pueda completar el monto que finalmente establezca la justicia cuando se resuelva el juicio sucesorio, y en caso que los herederos inicien una demanda que cuestione la tasación hecha por la Junta Provincial.

XI. El proceso legislativo y judicial

El proceso legislativo a nivel provincial y nacional fue liderado por el entonces Diputado y ahora Senador Eduardo Aguilar, pero acompañado por muchos otros diputados de distintos partidos políticos. Todas las leyes que fuimos nombrando a lo largo de este trabajo obtuvieron un voto positivo unánime[18] e independiente de los colores políticos.

De manera paralela a la sanción de las distintas leyes nombradas, el proceso judicial hizo su propio camino, que resultó ser más lento y complejo que su par legislativo. La Fiscalía, no solo inició el juicio de expropiación de la estancia a fines del 2013, sino que además impulsó un amparo ambiental con medida cautelar solicitando "*se arbitren los recaudos necesarios para garantizar el ingreso y/o egreso en el establecimiento denominado `La Fidelidad´, a las autoridades de la Dirección de Bosques, Dirección de Fauna y/o Subsecretaría de Medio Ambiente de la Provincia del Chaco con el fin de realizar actividades de control, fiscalización y vigilancia para el mantenimiento de condiciones ecológicas y de preservación de los recur-*

[17] Ley Nº 2289 de Expropiaciones del Chaco, artículo 33.

[18] Salvo en la votación del proyecto de ley nacional en la Cámara de Diputados, donde se registraron algunas abstenciones.

sos naturales y de la fauna silvestre existente[19]." Esta medida fue concedida en primera instancia, lo que permitió la instalación de un campamento de monitoreo dentro de la estancia –ya referido– y un efectivo control sobre el furtivismo. La Cámara de Apelaciones, sin embargo, revocó esta decisión y el campamento tuvo que trasladarse a la periferia.

El juicio de expropiación está íntimamente ligado a los juicios tendientes a determinar quién es el verdadero titular de la estancia. Son numerosas las causas abiertas y las cuestiones por resolver, lo que hace sumamente lento el avance del proceso y determinando que, a diciembre de 2014, el juez todavía no haya otorgado la posesión de la estancia a la provincia.

XII. Conclusiones

El proceso que llevó a la creación del Parque Nacional "El Impenetrable" no tiene precedentes. Es resultado de una visión clara, de un liderazgo público-privado, de la unión de muchas voluntades, de sinergias institucionales, de transparencia de la información y de un trabajo constante a diferentes escalas (local, provincial y nacional).

Esperamos que este sea el primero de otros procesos que sigan su ejemplo, para lograr no solo la creación de futuros Parques Nacionales, sino también la concreción de otros objetivos de alto valor ambiental.

[19] Expediente N° 10465/12 caratulado "Provincia del Chaco c/ Kniz, Eduardo Administrador Judicial e/a."Roseo Manuel s/ juicio sucesorio ab intestato s/ acción de amparo", en trámite inicial ante el Juzgado Civil y Comercial N° 6 de Resistencia.

LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES AL ATROPELLAMIENTO DE YAGUARETÉS EN LAS RUTAS DE MISIONES

Nicolás Lodeiro Ocampo
Presidente y fundador de la Red Yaguareté.

Norberto Ángel Nigro
Secretario y fundador de la Red Yaguareté.

Resumen Ejecutivo[1]

Desde hace más de cinco años, la Red Yaguareté trabaja en la problemática del atropellamiento de fauna silvestre en las rutas de Misiones, alertando sobre los riesgos de muertes de yaguaretés, especie críticamente amenazada. Se llevaron a cabo numerosos estudios y pedidos a las autoridades y se elaboraron propuestas de soluciones que no fueron atendidas.

La situación se vio agravada en los últimos dos años, cuando fueron atropellados tres yaguaretés (se estima quedan alrededor de cincuenta en la provincia), al tiempo que las medidas implementadas no han sido suficientes ni eficientes. Los reclamos se acrecentaron, y se llegó a realizar manifestaciones públicas exigiendo soluciones concretas. Hoy, nuestras propuestas son claras y sustentadas en evidencias técnicamente comprobadas. Su implementación depende de la voluntad política.

I. Introducción

Misiones cuenta con el remanente continuo de Selva Paranaense más grande del mundo, siendo éste –junto con las Yungas del noroeste– el ambiente de mayor biodiversidad del país. Grandes porciones de selva han sido transformadas en monocultivos industriales (principalmente de pino), la ganadería no planificada ha avanzado sobre zonas que preservaban montes nativos en buen estado de conservación y gran cantidad de pobladores han ocupado y transformado pequeñas porciones de selva, generando una considerable fragmentación, en especial en las áreas que se van colonizando a las márgenes de las rutas.

A ello debemos sumarle las rutas, que generan tres impactos directos sobre la fauna: atropellamientos, aislamiento de poblaciones y cambio en los patrones reproductivos. De todos ellos, el atropellamiento es el más fácil de reconocer en comparación con los otros, básicamente debido a que los cuerpos de los animales muertos pueden observarse a simple vista. Esto es particularmente grave en la provincia de Misiones, que cuenta con el Área Integral de Conservación y Desarrollo Sustentable "Corredor Verde" y que alberga muchas especies de animales en peligro de extinción. Asimismo, el masivo flujo turístico que soporta la provincia (muy visible en el Parque Nacional Iguazú, con casi un millón y medio de visitantes anuales) requiere abordar seriamente este tema, a efectos de minimizar el impacto de las rutas sobre la fauna nativa.

Se estima que sobreviven menos de 250 yaguaretés silvestres en todo el país[1], distribuidos en tres regiones: Yungas, Gran Chaco y Selva Misionera. En esta última, se ha calculado una población de menos de 50 ejemplares[2]. Es por ello que la especie en nuestro país está considerada EN PELIGRO CRÍTICO de extinción[3,4,5].

---

1 Loreiro Ocampo, N. *"Programa de Monitoreo Poblacional del Yaguareté en la Argentina, estado de situación 2014"*. En preparación.

2 Paviolo, A.; De Angelo,C. D.; Di Blanco, Y. E. y Di Bitetti, M. (2008). "*Jaguar population decline in the Upper Paraná Atlantic Forest of Argentina and Brasil*". (pp. 554–561). Oryx 42.

3 Red Yaguareté (2008). "*Situación del yaguareté en Argentina. Informe interno*".

4 Chebez, J. C.;Nigro, N. A. y Lodeiro Ocampo, N. (2008). "*Yaguareté*", en Chebez, J. C. *Los que se van. Fauna argentina amenazada*. Tomo 3. (pp. 116-130). Albatros. Buenos Aires.

5 Ojeda, R. A.;Chillo, V. y Díaz Isenrath,G. B. (eds) (2012). "*Libro Rojo de los Mamíferos Amenazados de la Argentina*". SAREM.

II. La Red Yaguareté

Es la única organización no gubernamental (ONG) del país dedicada exclusivamente a la conservación del yaguareté o tigre criollo (*Panthera onca*) y tiene como objetivo salvar a la especie de la extinción. En virtud que la problemática que enfrenta el tigre criollo es múltiple y variada, la Red Yaguareté asume su misión desde un enfoque integral a través de distintas acciones que buscan cubrir todos los aspectos posibles para alcanzar su objetivo, incluso abordando amenazas potenciales.

III. Antecedentes

Atento la preocupación que generaba el número de animales atropellados anualmente (a modo de ejemplo en 2009 eran atropellados unos 500 animales al año solo en la Ruta Provincial 19[6]) que incluía a varias especies amenazadas de extinción como el tapir (*Tapirusterrestris*) y el gato onza (*Leopardusspardalis*), y **previendo que algún yaguareté podría perecer atropellado en las rutas misioneras** (aun cuando no existían registros documentados), con fecha 10/03/2009 le manifestamos dicha situación y solicitamos formalmente al Intendente del Parque Nacional Iguazú que arbitrara los medios para instalar reductores de velocidad en las Rutas Nacionales 12 y 101 para intentar disminuir el riesgo de embestidas de animales silvestres.

En mayo de ese mismo año, la Red Yaguareté (en conjunto con FVSA[7], CeIBA[8] y Conservación Argentina) realizó un petitorio para que se realicen obras de infraestructura necesarias para mitigar los impactos de los atropellamientos de fauna silvestre. Dicha petición le fue cursada al Presidente de la Dirección Provincial de Vialidad de Misiones (27/05/2009), al Ministro de Ecología de Misiones (27/05/2009), al Administrador General de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) (28/05/2009) y al Director Nacional de Conservación de Áreas Protegidas de la Administración de Parques Nacionales (APN) (29/05/2009); ninguno respondió.

---

[6] Sitio TerritorioDigital.com (2009). "*Estiman que por año mueren 500 animales atropellados en la ruta 19*". 6 de julio de 2009. Disponible: http://www.territoriodigital.com/nota.aspx?c=7231828664562345&r=1

[7] Fundación Vida Silvestre Argentina.

[8] Centro de Investigaciones del Bosque Atlántico (CeIBA-IBS).

A raíz de una investigación realizada por los casos de fauna atropellada en rutas misioneras, los autores generaron un minucioso informe[9] publicado el 17/08/2009 donde se detalla la problemática, se proponen distintas posibles soluciones para reducir la mortalidad de fauna en las rutas en general, se ofrece una serie de medidas adicionales exclusivas para el Parque y Reserva Nacional Iguazú (por tratarse de un área clave), se identifican once zonas prioritarias para efectuar las medidas de mitigación y se plantean acciones específicas para cada una de ellas. Asimismo, en dicho informe se da cuenta que el 28/03/2009 un yaguareté fue muerto por atropellamiento en el vecino Parque Nacional do Iguaçu (Brasil), el que conforma –desde el punto de vista de la población de yaguaretés– una misma unidad de conservación con el Parque Nacional Iguazú argentino, por lo que se alertaba del riesgo cierto de atropellamiento de yaguaretés en rutas de Misiones.

El 2 de septiembre de 2009,la Dirección Provincial de Vialidad de Misiones, autoridades de Ecología y del Ministerio de Gobierno, se comprometieron públicamente a colocar carteles en la Ruta Provincial N°19, sonorizadores para reducción de velocidad y la construcción de tres pasafaunas con las nuevas dimensiones (aplicadas en la Ruta Provincial 2 al Moconá). Asimismo, la Red Yaguareté fue convocada por la Dirección Provincial de Vialidad para comenzar a trabajar en una agenda conjunta sobre el tema. Sin embargo, dicha reunión terminó no concretándose por motivos desconocidos, pese a la predisposición de los autores

IV. Los yaguaretés atropellados

Lamentablemente, en 2012 llegó la mala noticia tan anunciada: el 13 de agosto sobre la Ruta Nacional 12, en el tramo que atraviesa el Parque Provincial Puerto Península un micro de la empresa "Aristóbulo del Valle" atropelló a una yaguareté de un año de edad, que a raíz del impacto murió casi en el acto[10]. El conductor, que no se detuvo, pudo ser demorado para su identificación sin embargo, hasta el presente no se le ha aplicado sanción alguna y se desconoce si se efectuaron las pericias de rigor. Luego

[9] Nigro, N. A. y Lodeiro Ocampo, N. (2009). "*Atropellamiento de fauna silvestre en las rutas de la provincia de Misiones. Análisis y propuestas preliminares para mitigar su impacto*". Reportes Tigreros (2). (pp. 1-19). Red Yaguareté. Buenos Aires.

[10] Sitio Primera Edición Web (2012). "*La selva misionera perdió a otro Yaguareté*". Primera Edición. 14 de agosto de 2012. Disponible: http://www.primeraedicionweb.com.ar/nota/digital/60450/la-selva-misionera-perdio-a-otro-yaguarete.html

de este hecho, se realizaron una serie de reuniones (entre DNV, APN y varias ONG), de las cuales surgió la campaña ¡¡¡Cuidado Animal!!!, orientada básicamente a cartelería y folletería, y luego se sumaron esporádicos controles viales.

La Red Yaguareté participó de la primera reunión y luego fue excluida por no aportar dinero para una tirada de folletería orientada a los conductores. A partir de ese momento, decidimos no participar más de este "grupo" pues no quisimos legitimar un accionar que a nuestro entender, no se orientaba concretamente a soluciones de fondo.

El 7 de junio de 2013 la Red Yaguareté, junto con otras ONG (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Azara, Greenpeace, Aves Argentinas, Banco de Bosques, SAREM[11], CeIBA, Asociación Civil Nativos y Grupo Ecologista Cuñá Pirú) presentó una nota al Gobernador de Misiones, Maurice Closs, manifestando su profunda preocupación acerca de la construcción de nuevas rutas en la provincia y del impacto negativo que podrían tener en la conservación de los recursos naturales. Nunca se recibió respuesta.

No pasó mucho tiempo para que las rutas –tal como lógicamente varias ONG veníamos advirtiendo– cobraran una nueva víctima entre la población de tigres criollos. En efecto, el 6 de octubre de 2013, otro yaguareté resultó atropellado en la Ruta Nacional 12, en cercanías de la localidad de Puerto Iguazú[12] y dentro de la Reserva Nacional Iguazú. El mismo fue embestido por un micro de larga distancia de la empresa "Río Uruguay". En este caso, el yaguareté no murió en el acto pues luego de permanecer unos minutos conmocionado en la banquina, logró internarse en el monte. Pese a que fue buscado intensamente para determinar si estaba muerto o herido, no pudo ser encontrado. Se desconoce hasta el presente, el avance de las actuaciones judiciales e internas efectuadas por la Intendencia del Parque Nacional Iguazú.

La cercanía del hecho con la ciudad de Puerto Iguazú posicionó fuertemente el tema en los medios de comunicación y en las redes sociales. Así las cosas, un popular programa televisivo (CQC, Caiga Quien Caiga) realizó una serie de parodias entre las que incluyó la instalación en plena Ruta Nacional 12 de un reductor de velocidad y entrevistas sorpresivas con

[11] Sociedad Argentina para el Estudio de los Mamíferos.

[12] Sitio Misiones Online (2013). *"Otro yaguareté atropellado en las rutas de Misiones"*. 7 de octubre de 2013. Disponible: http://www.misionesonline.net/noticias/07/10/2013/otro-yaguaret-atropellado-en-las-rutas-de-misiones

directivos de la Dirección Nacional de Vialidad y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), reclamándoles la urgente concreción de medidas para bajar la velocidad y obteniendo sendas promesas de hacerlo (que hasta el día de la fecha no se han cumplido).

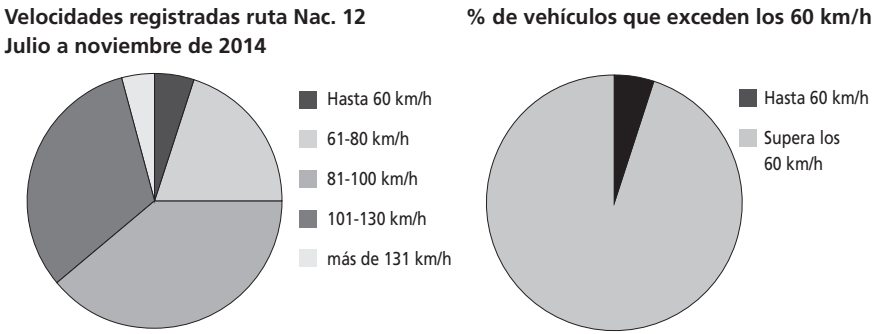
Como resultado de un informe técnico realizado por Conservación Argentina, Administración de Parques Nacionales y científicos del CONICET[13] nucleados en el CeIBA, la Dirección Nacional de Vialidad instaló *Bandas Sonoras, bastones rebatibles y diversa cartelería* en el sitio del primer atropellamiento y otros. La inversión económica en estas obras fue de cerca de un millón y medio de pesos, de acuerdo al informe oral brindado por personal de la Dirección Nacional de Vialidad en la reunión de la Subcomisión Selva Paranaense para la Conservación del Yaguareté, celebrada el 04/12/14 en Posadas. Además, se llevaron a cabo distintos operativos de control sobre la ruta en los que participaron diversos organismos nacionales (Agencia Nacional de Seguridad Vial, Gendarmería Nacional, APN, etc.)

Al no ser convocada la Red Yaguareté para los encuentros de análisis y definición de medidas mitigatorias y en virtud de evaluar la efectividad de las mismas, la Red decidió efectuar periódicas mediciones a través de radares adquiridos especialmente para documentar las velocidades y realizar un análisis preliminar de la efectividad de las bandas sonoras y demás medidas implementadas. El informe resultante[14] concluyó que "*la combinación de dos elementos como Bandas Sonoras y Cartelería tiene un efecto reductor de velocidad, pero resulta aún ALTAMENTE INSUFICIENTE para alcanzar el objetivo de que los vehículos circulen a una velocidad máxima de 60 km/h"* y que "*si bien el* ***promedio*** *registrado para ese sitio fue de solo 16,57 km/h por encima de los 60 km/h permitidos,* ***un análisis particular*** *de cada vehículo nos muestra que llegan a registrarse velocidades muy elevadas (hasta 131 km/h), y que presentan un altísimo riesgo para la fauna silvestre local*". Por otra parte, se comprobó que, en tan solo una hora, 22 vehículos atravesaron la zona de *Bandas Sonoras* superando los 100 km/h.

[13] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

[14] Lodeiro Ocampo, N.; Fusco, S. y Gorojovsky, P. (2013). "*Medición de velocidades mediante radares en la ruta Nacional nº 12. Provincia de Misiones". Evaluación preliminar de la eficacia de las Bandas Sonoras para reducir velocidades*". (pp. 1-10). Red Yaguareté. Buenos Aires.

Gráfico 1: *Velocidades registradas mediante radares en la Ruta Nacional 12 entre julio y noviembre de 2014. Total: 1310 vehículos.*



El 21 de julio de 2014, un nuevo yaguareté fue embestido y muerto por un camión, en esta oportunidad en el km 48,6 de la Ruta Provincial 19, dentro del Parque Provincial Urugua-í[15]. En esta ocasión las autoridades del Ministerio de Ecología de la provincia actuaron firmemente: secuestraron el vehículo involucrado y efectuaron todas las pericias necesarias para indagar si había existido exceso de velocidad (que está penado por leyes específicas dentro de área protegidas).

Foto: Sami Asad

Foto 1: *El yaguareté atropellado en julio de 2014 en la Ruta Provincial 19, dentro del Parque Provincial Urugua-í que dio origen a la multa ejemplar*.

[15] Sitio Misiones Online (2014). "*Un yaguareté fue atropellado en la Ruta Provincial 19*". 21 de julio de 2014. Disponible: http://misionesonline.net/2014/07/21/un-yaguarete-fue-atropellado-en-la-ruta-provincial-19/

V. Ampliando el reclamo ante la falta de soluciones

Con el objetivo de generar algún tipo de reacción en la Dirección Nacional de Vialidad para la implementación de medidas concretas y efectivas, la Red Yaguareté movilizó en las redes sociales un petitorio y así, el 10 de septiembre de 2014 presentó más de 32.000 firmas al Administrador General de la Dirección Nacional de Vialidad Ing. Nelson Guillermo Periotti, solicitándole que arbitre los medios necesarios para la urgente instalación de reductores de velocidad y radares fijos con fotomultas en los tramos ya indicados de las Rutas Nacionales 12 y 101.

En virtud de no obtener respuesta ante esta solicitud, la Red Yaguareté decidió convocar públicamente a una caravana de vehículos en la misma Ruta Nacional N°12. Así fue como el 8 de noviembre de 2014

Foto: Red Yaguareté

Foto 2: *La "Caravana x los 60", como se la denominó, reunió una gran cantidad de personas, incluido el Ministerio de Ecología, que se sumó con tres móviles durante los casi 40 km de recorrido.* (Foto:Red Yaguareté)

decenas de vehículos con banderas y pancartas se movilizaron por esta ruta, entre Puerto Península y Puerto Iguazú, con el pedido público a la Dirección Nacional de Vialidad para que instale efectivamente radares fijos con fotomultas para reducir significativamente las altísimas velocidades[16].

Dos días después, finalmente, dicha Dirección respondió con un llamado a nuestra organización y por escrito a nuestras solicitudes, donde menciona, entre otras, que"*existe la posibilidad de incorporar radares u otros dispositivos tecnológicos para controlar el exceso de velocidad*" e indica que el organismo habilitado para la autorización de dichos elementos es la Agencia Nacional de Seguridad Vial. Asimismo, ya que Vialidad Nacional no posee competencia para fijar multas y/o percibirlas, ello deberá ser llevado a cabo por el Ministerio de Ecología de Misiones y/o la Administración de Parques Nacionales, cada uno dentro de su jurisdicción (pues la citada Ruta 12 atraviesa ambas).

VI. Situación actual y conclusiones

Podemos efectuar la siguiente enumeración sobre la situación reinante y llegar a esta serie de conclusiones:

1. Nuestras mediciones con radares han sido categóricas al demostrar fehacientemente que las velocidades son altísimas (96% circula a más de 60 km/h) para un área de alta biodiversidad.

2. Las campañas de control sobre las rutas han demostrado ser efectivas al momento de ser puestas en práctica. Sin embargo, los hechos confirman que la frecuencia de realización no es suficiente y por ello, la consideramos como una medida complementaria de corto alcance.

3. Las bandas sonoras, como se informó, cumplen un rol reductor de velocidad insuficiente.

[16] Videos disponibles:https://www.youtube.com/watch?v=MbxMhzj8tYU y https://www.youtube.com/watch?v=kdxQQXTcuyM).

4. Continuamos sosteniendo que la cartelería, tal como indicáramos en su oportunidad[17]es una medida complementaria que no contribuye sustancialmente a la reducción de las velocidades.

Foto: Red Yaguareté

Foto 3: *Una prueba irrefutable que la mayoría de los vehículos viola la velocidad máxima: este automóvil circula a 119 km/h.*

VII. Propuesta

En virtud de lo expuesto, concluimos que para que los vehículos no sobrepasen los 60 km/h (que es la velocidad legalmente permitida y sugerida para vías que atraviesan áreas protegidas) deben existir medidas que los obliguen a hacerlo. El método más apropiado para obligar a los conductores a no sobrepasar la velocidad legalmente permitida y sugerida es la imposición de fuertes multas.

Para ello recomendamos –nuevamente– la instalación de radares fijos a lo largo de todo el trayecto y la notificación al infractor en los puestos de

[17] Nigro, N. A. y Lodeiro Ocampo, N. (2009). "*Atropellamiento de fauna silvestre en las rutas de la provincia de Misiones. Análisis y propuestas preliminares para mitigar su impacto*". Reportes Tigreros (2). (pp. 1-19). Red Yaguareté. Buenos Aires.

Gendarmería Nacional existentes en el Embalse Urugua-í y Parque Nacional Iguazú (o los que se dispusieren a tales efectos por las autoridades competentes).

¿Por qué radares fijos y no operados manualmente? Debido a que los primeros pueden estar continuamente en funcionamiento y los segundos –al igual que los controles ya practicados– requieren de personal presente en terreno, lo que conlleva los inconvenientes ya indicados.

Las propuestas anteriores son de carácter preventivo, es decir, buscan evitar nuevos atropellamientos. Sin embargo, contamos con un excelente marco legal para castigar duramente a quienes atropellan fauna silvestre, violando las normativas vigentes (es decir, circulando a exceso de velocidad dentro de las áreas protegidas).

En este sentido, un avance extraordinario lo constituyó la fuerte multa que el Ministerio de Ecología de Misiones aplicó a la empresa propietaria del camión que atropelló al yaguareté en la Ruta Provincial 19 en julio de 2014, y que deberá pagar la suma de $ 307.450 (alrededor de U$S 36.000) por atropellar y matar un yaguareté violando la velocidad máxima permitida dentro de un área protegida. Es esta firme actitud de sancionar fuertemente a los infractores la que, estamos convencidos, generará el efecto que buscamos.

CAPÍTULO V

PROBLEMÁTICAS E INICIATIVAS MUNICIPALES

Fotolia

GOBIERNOS LOCALES: el rol de la autoridad local en la construcción de una agenda ambiental y climática

Carlos Rodrigo Amanquez

Coordinador de Comunicaciones - Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático. Secretario, Cátedra Libre "Municipios Sustentables" en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Resumen Ejecutivo[1]

En los últimos años los gobiernos locales se han visto involucrados, ya sea por presión social o por voluntad política, en la resolución de problemas ambientales que afectan o podrían afectar a la comunidad. En este marco, han ido proyectando políticas públicas que permitieron fortalecer la gestión gubernamental para ejecutar acciones concretas y contrarrestar los efectos locales de los conflictos, muchos de ellos de índole global.

Dentro de este accionar el Poder Ejecutivo municipal y en especial el Intendente, ocupa un rol fundamental a la hora de impulsar una agenda ambiental local, ya que su decisión es trascendental para la construcción de una política pública eficaz sobre la materia.

Uno de los temas que hoy repercute en los municipios y sus comunidades es el cambio climático. A partir de ello,

decenas de gobiernos locales están gestionando sus políticas estatales desde una mirada integral, impulsando proyectos y acciones concretas para resolver una cuestión mundial, accionando localmente e incluyendo a diversos actores sociales y a la propia comunidad.

[1] Correcciones y observaciones: Ing. *Orlando Costa, Belén Tartaglia Gamarra, Giuliana Sordo.*

I. La cuestión ambiental en el orden municipal

Durante las últimas décadas los problemas ambientales fueron ganando lugar entre las preocupaciones de la sociedad, motivando a la vez la atención de las gestiones gubernamentales en las diversas jurisdicciones. En este sentido, una de las primeras acciones fue la incorporación de un área de trabajo ambiental en los gabinetes, con diferentes rangos, perfiles, presupuestos y autonomía, según la incumbencia legal y las capacidades técnico-económicas del nivel estatal que se tratara.

A partir de ello, los gobiernos fueron delineando sus agendas de trabajo, siguiendo en primera instancia las decisiones y sugerencias de organismos internacionales.

En el ámbito local, los primeros en incorporar áreas ambientales fueron las ciudades, es decir, los territorios municipales más poblados y urbanizados. Este impulso se dio en base a la afectación de la calidad de vida de sus habitantes, observada sobre todo a nivel de la salud de las personas, vinculada de manera directa a factores ambientales como la contaminación de suelos, aire y agua, la falta de tratamiento de los residuos, la pobreza y el déficit en el ordenamiento territorial, entre otros.

Las grandes ciudades, a diferencia de los municipios pequeños, medianos y rurales, tuvieron mayor intervención al contar con mayores recursos, tanto técnicos como presupuestarios, para ello.

No obstante, actualmente ya no son sólo estas ciudades las que lideran la gestión de problemáticas ambientales en Argentina, sino que existen centenares de municipios y comunas que se encuentran fortaleciendo la propia gestión, a través de acciones y políticas innovadoras, inclusivas y técnicamente apropiadas.

En nuestro país el 92% de los habitantes vive en zonas urbanas. Existen 2260 gobiernos municipales, concentrándose el grueso de la población en tan solo 70 de ellos[2]. Otros 1100 son comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales[3] y comunas rurales pequeñas distribuidas en

[2] Considerando a los municipios con más de 100.000 habitantes.Datos tomados del Censo 2010.

[3] Datos de Municipios. Ministerio del Interior de la Nación. Disponible en:http://www.mininterior.gov.ar/municipios/datos-municipio.php?provincia=CHU&municipio2=CHU006&buscamun2=Buscar

las provincias argentinas, y con notables asimetrías en desarrollo económico-social, de infraestructura y servicios.

Si bien las diversas características, geografías, suelos, ecosistemas, etc., generan diferentes situaciones, los gobiernos locales tienen problemas comunes a resolver, originados en su propia realidad o en el contexto regional, provincial o incluso global, como es el cambio climático.

Producto de nuestras observaciones podemos citar que la gran mayoría de los municipios argentinos hoy, cuenta con un área, equipo o un referente ambiental. Este dato no es menor, contemplando que tan solo hace veinte años este tema únicamente resonaba en la esfera estatal nacional o en las organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, si bien destacamos se haya avanzado en torno al armado de un sistema de gestión local ambiental, la situación reinante también nos señala que queda aún un camino muy largo por recorrer.

Los municipios poseen problemas comunes a resolver, como es la gestión integral de residuos sólidos y el acceso a agua potable y segura, por ejemplo. En el caso de las urbes y poblados industriales, es habitual la contaminación tanto del agua como del suelo y del aire. En los poblados rurales, el uso irresponsable de fitosanitarios, la tala indiscriminada, entre otros. Otras localidades se destacan por problemáticas que afectan la economía local y regional, como la pérdida de biodiversidad, el deterioro de atractivos naturales o la sobrepesca, así también, las afecciones a la salud ocasionadas por varios de los factores citados anteriormente.

Estas temáticas a veces unifican el trabajo de municipios, involucrándose en redes o grupos que buscan dar respuestas y uniendo fuerzas para una mejor gestión de los recursos, compartir experiencias y realizar gestiones externas ante diversos organismos.

Asimismo, en la última década comenzó a incorporarse una temática de incidencia global, planteada en sus principios por un grupo destacado de científicos: el cambio climático. Constituye en la actualidad una preocupación fuertemente arraigada en el imaginario social y ha llevado a cuantiosos gobiernos, principalmente de ciudades, a tomar iniciativas orientadas a reducir el impacto severo que causa en sus territorios.

La incidencia de las ciudades no es casual. Las investigaciones climáticas manifiestan el gran aporte de éstas al cambio climático. Según un informe publicado por ONU-Hábitat, las ciudades sólo ocupan el 2% de la

superficie del planeta pero son responsables del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero[4] y, vislumbrando esta situación, los efectos de catástrofes asociadas al cambio climático, como tormentas extremas, vientos, inundaciones, sequías, anticipan un gran impacto por la significativa concentración habitacional.

De igual forma y de manera creciente, nuevos desafíos se van sumando al accionar municipal, como el uso eficiente y racional de la energía, las energías renovables, el ordenamiento ambiental del territorio, la movilidad sostenible, la biodiversidad urbana, etc. No solo el sector público contribuye a esto. Decenas de conquistas ambientales surgen de organizaciones no gubernamentales, de vecinos preocupados por problemas ambientales concretos, de las escuelas y miembros de la comunidad educativa, de los jóvenes, los empresarios, profesionales y trabajadores. De modo que la participación ciudadana, la articulación entre el sector público, privado y social de cada comunidad para la planificación y la acción resultan de fundamental importancia.

II. El rol de las autoridades locales en las temáticas ambientales

Un municipio cuenta con clásicas funciones locales como las de prestación de servicios, ejecución de obras públicas, asistencia socio-sanitaria y recaudación de rentas. A estas responsabilidades se fueron agregando otras, tales como la seguridad, la educación, la salud, la promoción del desarrollo económico del territorio y el turismo, el ambiente, el urbanismo, etc., para las que no siempre se cuenta con recursos económicos y técnicos suficientes[5].

Los gobiernos locales han asumido responsabilidades y funciones vinculadas a la gestión ambiental y han buscado soluciones eficaces de acuerdo a su realidad. Esto es posible por el convencimiento de las autoridades municipales: intendentes, secretarios, coordinadores y asesores que han cumplido y que siguen desempeñando un rol trascendental en el afianzamiento de la gestión ambiental en el territorio. Para esto es fundamental

[4] ONU-Hábitat. (2011). ***"Las ciudades y el cambio climático: Orientaciones para políticas".*** Informe Mundial sobre asentamientos humanos 2011.

[5] Costa, O. (2014). "***El desarrollo sustentable, un desafío local"***. Artículo de debate. Cátedra Libre "Municipios Sustentables". Universidad Nacional de La Plata.

que exista la correspondiente decisión política; no hay equipo, presupuesto o medida que surja sin la aprobación de la máxima autoridad municipal.

Sin embargo, los gobiernos locales tienen restricciones que condicionan la ejecución de sus acciones ambientales. Entre ellas podemos destacar la ausencia de recursos financieros, la falta de equipo técnico –principalmente en territorios rurales y pequeños municipios–, poco acceso a información o investigaciones técnicas de carácter local, dificultades para lograr una visión integrada de los problemas ambientales vigentes en la comunidad, escasa normativa o jurisdicción en temáticas específicas, poca interacción entre áreas de gobierno con incidencia en temas ambientales e insuficiente conocimiento por parte de las autoridades del gabinete municipal.

También existen restricciones externas al municipio como el poco reconocimiento del Estado provincial o nacional, nulo o escaso acceso al financiamiento o apoyo técnico de organismos gubernamentales y no gubernamentales, baja participación social e institucional y dificultades en la gestión de temáticas comunes con municipios vecinos o a nivel regional.

En este punto es donde el rol de la autoridad local se torna trascendente. Un gestor confiado y políticamente decidido puede incorporar un discurso ambiental y ejecutar acciones que permitan, en primera instancia, definir una agenda contemplando un buen diagnóstico social y técnico de los mayores problemas ambientales en la comunidad. En segunda instancia, conformar un equipo relevante para la ejecución de las etapas posteriores al diagnóstico, como es la resolución técnica y social de los conflictos. Un tercer paso, que consta de acercarse a la comunidad y sus instituciones, haciéndola partícipe del proceso de transformación para consensuar proyectos. Otras acciones que fortifican los procesos ambientales están dadas por la capacitación, la apertura a espacios de discusión, la conformación de redes y el establecimiento de alianzas con gobiernos, organizaciones y grupos. Sin dudas, la autoridad municipal debe liderar la agenda local de desarrollo sostenible.

La importancia del liderazgo municipal responde al hecho que en dicho nivel de gobierno se posee cercanía con el vecino y las instituciones, se tiene muy presente la realidad local, sus actores y sus formas de vinculación, y el municipio es el primero en llegar ante una un problema o desastre. Esto lo dota de una cercanía ineludible y un accionar indiscutiblemente activo en la comunidad.

Resumiendo, un Poder Ejecutivo municipal decidido es parte fundamental de una política pública exitosa que requiere los mayores esfuerzos,

tanto personales como del gabinete gubernamental, para la resolución del conflicto y la mejora de las iniciativas implementadas, con un fuerte componente técnico y una amplia participación social, contando con los recursos necesarios para su eficaz desarrollo.

III. El cambio climático en la política municipal

el cambio climático representa en la actualidad la problemática global y ambiental más importante, a tal punto que las naciones están en pleno proceso de debate, propuesta y búsqueda de consensos en políticas internacionales para su tratamiento. Las investigaciones realizadas por decenas de profesionales de todo el mundo son contundentes en sus aportes: se toman iniciativas concretas rápidamente o la humanidad sufrirá consecuencias negativas sin punto de retorno[6].

En este marco y contemplando la responsabilidad de los gobiernos nacionales, surge uno de los principales interrogantes de trabajo: cómo proyectar y ejecutar acciones a nivel local, con eficacia y eficiencia, con base en los conocimientos científicos. En Argentina, a este ingrediente se le debe sumar la poca o nula articulación entre el Estado Nacional y gobiernos locales, habida cuenta de la falta de una estrategia nacional sobre la temática.

Considerando que nuestro país carece de legislación sobre cambio climático, y que no existe obligación alguna de implementar acciones por parte de los gobiernos municipales, entendemos como muy meritorios aquellos esfuerzos que se realizan por propia determinación.

Desde la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC[7]), formada por más de 65 municipios y comunas, se vienen instrumentando y ejecutando planes con quienes de manera voluntaria han decidido asumir este desafío ambiental, entendiéndolo como un compromiso global. Con la RAMCC los gobiernos locales asumen varios compromisos que permiten denotar el interés genuino de las autoridades para afrontar el tema.

---

[6] Fernández Muerza, A. (2013). ***Cambio climático, ¿se ha superado el punto de no retorno?*** Disponible:http://www.consumer.es/web/es/medio_ambiente/naturaleza/2013/06/13/217003.php

[7] Más información: enwww.ramcc.net

Las principales estrategias municipales radican en la conformación de una Ordenanza General de acción frente al cambio climático, la cual permite que la temática sea transversal, y principalmente, que perdure de gobierno en gobierno, fomentando la planificación participativa y el largo plazo, a los efectos de una política climática constante y concreta.

Una segunda etapa es la conformación de un Inventario de Gases de Efecto Invernadero (IGEI) a nivel local. En esta acción el municipio mide, a través de una determinada metodología, las áreas de mayor emisión de GEI[8] y posteriormente, desarrolla su Plan Local de Acción frente al Cambio Climático (PLACC[9]). Éste es congruente con la agenda ambiental local, ya que muchas problemáticas ambientales tienen incidencia en las emisiones de gases de efecto invernadero. El PLACC establece una agenda, es un lineamiento de gestión dirigido por una estrategia concreta para accionar frente al cambio climático, conteniendo una enriquecedora etapa de debate y consenso con la comunidad.

Definido el Plan, continúa la ejecución de las políticas. Un PLACC, como así también una agenda ambiental local, incluyen acciones diversas vinculadas al transporte, la gestión de los residuos, la forestación, el uso eficiente de los recursos como el agua, gas y electricidad, etc.

Cabe destacar que estas acciones se ven fortalecidas por la capacitación constante, el esfuerzo municipal, tanto de la máxima autoridad como del equipo técnico y de las instituciones de cada comunidad. Si bien la RAMCC no congrega a los más de 2200 gobiernos locales, sí aporta una importante experiencia de actividades locales que representan una gran contribución a la disputa frente al cambio climático.

Los municipios miembros constituyen un ejemplo a nivel nacional y regional por tomar de manera voluntaria un compromiso, asignar recursos técnicos y financieros y apostar a la formación y preparación para entenderlo en su totalidad y complejidad. Es aquí que percibimos el rol que desempeñan y el verdadero liderazgo ambiental de los representantes políticos.

En este marco, es importante comprender que en 2050 la población mundial habrá aumentado un 50% respecto de 1991, con lo cual el consumo será superior y ello llevará al aumento de los GEI. Los científicos manifies-

[8] La metodología desarrollada se basa fundamentalmente en las directrices de cálculo de emisiones de gases de efecto invernadero generadas por el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC).

[9] Definición de PLACC disponible en: http://www.ramcc.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=340:plan-local-de-acci%C3%B3n-frente-al-cambio-clim%C3%A1tico

tan que debemos reducir nuestras emisiones para no superar la barrera de los 2°C, ya que de llegar a ese punto padeceremos las consecuencias más peligrosas del cambio climático[10]. Sólo lo podremos lograr con autoridades decididas, instituciones comprometidas y el acompañamiento de la sociedad.

[10] Ban Ki-moon (2013). "***Gran idea 2014: el año de la acción por el clima"***. Disponible:http://www.un.org/climatechange/summit/es/2013/12/big-idea-2014-the-year-for-climate-action-by-ban-ki-moon-es/

RECUPERO PÚBLICO COSTERO A TRAVÉS DE LA PROTECCIÓN DE INTERESES COLECTIVOS EN TIERRA DEL FUEGO

Guillermo Worman
Licenciado en Gestión de Políticas Públicas.
Presidente de Participación Ciudadana

Manuel Raimbault
Abogado

Resumen Ejecutivo

El Juzgado Civil 1 de Ushuaia condenó al Estado provincial y municipal a invertir en obras de infraestructura sanitaria, remediar el litoral impactado y poner en marcha un sistema de monitoreo de calidad de la ciudad sobre la base de una acción presentada por la Asociación Civil Participación Ciudadana.

De los múltiples aspectos que presenta el caso que aquí se desarrolla, desde la perspectiva estrictamente jurídica, destacamos el procedimiento reglado para las acciones de clase en Tierra del Fuego por una parte, y la vinculación de esta herramienta con la judicialización de los derechos sociales, en especial, la incidencia presupuestaria y su relación con la vigencia efectiva de los derechos humanos, por el otro.

En este caso, una ONG activó la figura de protección de intereses colectivos, instituto enraizado en la Constitución de Tierra del Fuego. La participación de la comunidad, tanto en éste como en otros casos, ha logrado, que la provincia de Tierra

del Fuego y el Municipio de Ushuaia deban establecer y debatir asignaciones presupuestarias para resolver problemas comunes.

El juez del caso logró ponerse en el lugar de aquellos a quienes frecuentemente se desoye y, en un ejercicio de la magistratura que fortalece al Poder Judicial en su conjunto, impuso una decisión sobre la base que todos tienen derecho a vivir con dignidad.

I. El desarrollo de la acción judicial

En un contexto de intensa contaminación del litoral de la ciudad de Ushuaia por actividad antrópica, el 7 de mayo de 2013 la Asociación Civil Participación Ciudadana presentó una demanda por protección de intereses colectivos contra del Gobierno de Tierra del Fuego y la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios (DiPOSS)[1] por los desmedidos niveles de contaminación de los núcleos de agua de la ciudad, producidos por la falta de tratamiento de sus efluentes cloacales. Asociadamente, involucró en la acción como tercero al Municipio de Ushuaia.

La demanda se estructuró con los siguientes objetos:

- La inmediata reparación, puesta en funcionamiento y mantenimiento de las actuales estaciones elevadoras de líquidos cloacales ubicadas en la ciudad de Ushuaia, con especificación del plazo de cumplimiento y los presupuestos involucrados.
- La inmediata ejecución de aquellas estaciones elevadoras proyectadas que se encontraban paralizadas, con especificación del plazo de cumplimiento y los presupuestos involucrados.
- La proyección de la construcción de nuevas estaciones elevadoras y plantas de tratamiento cloacal que resulten necesarias, de acuerdo al crecimiento de las urbanizaciones proyectadas para la ciudad de Ushuaia, con especificación del plazo de cumplimiento y los presupuestos involucrados.
- Llevar a cabo las acciones necesarias para el cese, recomposición y prevención del daño ambiental existente en la Bahía Encerrada, Bahía Golondrina y Bahía Ushuaia, así como el saneamiento ambiental de las cuencas hídricas que desembocan en dichas bahías.
- La implementación de un mecanismo o sistema permanente de vigilancia y monitoreo de la calidad ambiental de los cursos de aguas en el sector urbano de la ciudad y las bahías en las que desembocan.

Admitida la acción, el tribunal habilitó desde el 6 de junio de 2013 la presentación de adhesiones por un plazo de quince días. Vencido el término

[1] La acción judicial recayó en el Juzgado Civil y Comercial Nº 1 de la ciudad de Ushuaia, a cargo del juez Alejandro Fernández.

dispuesto, más de doscientas personas físicas y jurídicas formalizaron la adhesión a los objetos de la demanda original.

Luego de trabada la demanda, el juez dio lugar a una de las medidas probatorias solicitada por la Asociación Civil y –convalidado por el Ministerio Público– resolvió la realización de una inspección ocular sobre distintos puntos de la ciudad. Para que esto pudiera llevarse adelante, ya habían contestado a lo planteado en la demanda el Poder Ejecutivo fueguino, la DiPOSS y la Municipalidad local. Lo inédito en términos de transparencia de la tramitación e involucramiento ciudadano fue lo resuelto por el Tribunal, ya que dispuso una inspección ocular de los lugares afectados para el 14 de agosto de 2013, a las 12 hs (cuyo recorrido recién se dio a conocer el día de la realización).

Muchos adherentes participaron del recorrido, en atención a "*los hechos ventilados en la causa*", en donde se entendió "*necesaria la presencia de los titulares de los Poderes Ejecutivos Provincial y Municipal, así como el Presidente de la DiPOSS*". En otras palabras, la cuestión ameritó la presencia de la misma gobernadora Fabiana Rios, del intendente Federico Sciurano, legisladores, concejales y una nutrida presencia de los gabinetes de los ejecutivos provinciales y municipales. Asimismo, el tribunal también dispuso invitar a participar de la diligencia a los presidentes de cada uno de los bloques de la Legislatura Provincial y del Concejo Deliberante de la ciudad.

Finalizada la inspección, Participación Ciudadana, habiéndose corroborado el impacto ambiental sobre distintos sectores de la ciudad, presentó una medida cautelar el 10 de septiembre. Al día siguiente, el Tribunal resolvió la acción haciendo lugar a la medida solicitada. Si bien con un contenido distinto del solicitado, el magistrado dio por probado los hechos denunciados en base a un recorrido en el territorio que reflejó hechos innegables por las partes demandadas.

Durante la inspección ocular el juez Alejandro Fernández, acompañado por funcionarios y autoridades, corroboró el deterioro del sistema de tratamiento y el vertido indiscriminado de efluentes cloacales sin tratamiento alguno sobre distintos puntos del litoral de la ciudad.

La medida cautelar original presentada por la ONG solicitaba al juez a cargo de las actuaciones:

- Dispusiera la presentación en forma inmediata a las demandadas, con intervención del Ministerio de Salud provincial, de un plan y/o

medidas y/o recomendaciones tendientes a prevenir afecciones en la salud que tuvieran relación directa o indirecta con la deficiencia e insuficiencia del sistema cloacal en la ciudad de Ushuaia. Con especial consideración por la atención en la salud de los niños fueguinos, en particular del segmento de recién nacidos a menores de diez años.

- Ordenara a las demandadas disponer medidas de prevención y protección, en especial del conocimiento de los riesgos, en aquellos lugares públicos ya impactados, en especial los utilizados para recreación o esparcimiento.

- Estableciera acciones de prevención del daño ambiental, obligando a las demandadas a presentar, en forma inmediata, un plan de saneamiento con imputación presupuestaria, así como plazos para la reparación y puesta en funcionamiento de la totalidad de las plantas elevadoras existentes a la fecha y/o las medidas que el juzgado entendiera resultaban provisoriamente aplicar.

Participación Ciudadana, en carácter de parte actora de la causa, entendió que luego de la inspección ocular realizada, y a partir de los graves informes obrantes en la causa –especialmente el suministrado por la Fiscalía de Estado de la provincia–, quedó en evidencia, aun con el grado de probabilidad que este tipo de medidas requiere, la posibilidad real o potencial de una grave lesión y/o afectación a la salud pública en general de la ciudad de Ushuaia. Sostuvo en sus argumentos que durante el recorrido efectuado el día 6 de septiembre de 2013, quedó de manifiesto de manera incontrovertible la existencia de un serio riesgo, actual o potencial, de afectación a la salud pública y la calidad del ambiente de la ciudad, agravándose ambas situaciones con el correr de los días.

Frente a ello solicitó que se disponga cautelarmente, la medida peticionada y/o la que el tribunal, en atención a la gravedad de la situación, entendiera se amerite dictar. En consecuencia, el juez Fernández condenó a las partes demandadas a reparar con urgencia una de las estaciones elevadoras y el cercado de la playa sobre la Bahía Golondrina, espacio costero en donde se había constatado el vertido directo de efluentes cloacales sin tratamiento alguno.

Cumplidas las medidas dispuestas por el tribunal, el juez dispuso la realización de una audiencia abierta para el miércoles 6 de noviembre. Allí

expusieron peritos y las partes sobre la situación de contaminación, las medidas propuestas por el Gobierno y el grado de afectación presupuestaria que adjudicaría.

Entre los hechos destacables del proceso, es sustantivo mencionar que en la audiencia participaron muchos de los adherentes y numerosos medios de comunicación. Iniciado el espacio de participación, la ONG presentó un diagnóstico técnico a cargo del doctor en biología Daniel Fernández, planteando las cuestiones de manera gráfica y con información oficial obtenida de los propios organismos demandados. Seguidamente, expusieron los referentes del Ejecutivo fueguino y del Municipio de Ushuaia. La DiPOSS resolvió no hacer presentación alguna.

Resultaron centrales y verdaderamente trascendentes los informes técnicos especializados a cargo de los investigadores del CONICET-CADIC e Ingenieros sin Fronteras. Demostraron, de un modo científico que los niveles de contaminación de la ciudad eran verdaderamente alarmantes. Finalizado el acto, el Tribunal convocó a una nueva audiencia a las partes, para el 13 de noviembre siguiente.

Expuestos los datos técnicos sobre los niveles de contaminación en la ciudad, y ante la continuidad de falta de acciones estatales, la Asociación presentó una nueva medida cautelar. Priorizando los datos expuestos solicitó ante el tribunal:

- La puesta en funcionamiento de la Estación Elevadora Costa de los Yámanas, sobre la margen oeste de la desembocadura del Río Pipo (una estación construida, pero que nunca se puso en marcha).

- La inmediata reparación, puesta en funcionamiento y mantenimiento de las actuales Estaciones Elevadoras de líquidos cloacales, Dispersor Cloacal, ubicadas en la ciudad de Ushuaia, con especificación del plazo de cumplimiento bajo apercibimiento de astreintes.

- Se implemente un plan de remediación, con el objetivo prioritario de sanear la zona crítica con más densidad de población, que se identificara como zona céntrica, el que deberá contener, como mínimo, la desobstrucción del colector cloacal Maipú y su periódico mantenimiento, de acuerdo a las sugerencias propuestas en la audiencia o las que el Tribunal entienda corresponder.

La ONG, en representación de los intereses de la comunidad de Ushuaia, sostuvo que en la audiencia pública se confirmó la existencia de una plan-

ta emplazada en la desembocadura del Río Pipo, bajo la denominación de Estación Elevadora Costa de los Yámanas. Expresó que la planta se encontraba en perfecto estado pero que ante la inexistencia de acuerdo entre la Municipalidad, la DiPOSS y la provincia respecto de quién debía afrontar los gastos de funcionamiento, directamente no se la operaba. Es decir, se estaba en presencia de una obra que permitiría evitar o al menos mejorar el estado de situación y sin embargo no se operaba porque no acordarse quién abonaba, entre otras cuestiones, la electricidad que genera su puesta en funcionamiento. Indudablemente mantener paralizada una obra en condiciones de operar implica la generación de un daño evidentemente evitable o, al menos, disminuir en su impacto. Este fue uno de los principales argumentos presentados desde la ONG.

Asimismo, tal como fuera expuesto en la audiencia judicial, especialmente por la Ingeniera Alejandra Victoria Portatadino[2], para que las plantas elevadoras y las estaciones de bombeo cumplan adecuadamente su función, su desenvolvimiento debe ser armónico y coordinado pues de lo contrario, sólo desplazaría la contaminación de un sector hacía otro. Previo a finalizar el 2013, luego de contestar la segunda medida cautelar, las demandadas terminaron celebrando un acuerdo que, en términos generales, generó, por primera vez, la asunción de las responsabilidades que se pedían a través de la pretensión cautelar.

Dicho acuerdo fue presentado al Juzgado, sin indicar plazos para los que daría comienzo a los procesos de contratación. Por ello, fueron intimados a que precisen los plazos de realización. La sentencia concedió lo solicitado por Participación Ciudadana y el juez finalmente aprobó el acuerdo mediante una resolución de fecha 21 de noviembre de 2013. Asimismo, como hecho destacado, el Tribunal obligó a mantener permanente informado a la causa de la totalidad de los avances, "*con una periodicidad de no más de veinte días*", al mismo tiempo que exigió de manera urgente la "*puesta en marcha y mantenimiento de efluentes que se encuentra en el predio del Hospital Regional Ushuaia*", dado los gravísimos informes existentes en el expediente sobre los riesgos sanitarios que la situación actual implica.

[2] Representante de la Organización "Ingenieros sin fronteras".

II. El aspecto presupuestario

Otro de los aspectos resaltados es un nuevo giro en materia de políticas públicas y asignación presupuestaria. Por lo general, los debates del presupuesto terminan siendo discusiones inter-poderes que conducen a la mayor/menor asignación de fondos que finalmente los funcionarios pueden utilizar con prescindencia de las necesidades de la comunidad. La participación de la comunidad, tanto en éste como en otros casos, ha logrado, que la provincia de Tierra del Fuego y el Municipio de Ushuaia hayan tenido que establecer y debatir asignaciones presupuestarias para resolver problemas comunes.

Se confirma en este caso que esta combinación –participación popular, asignación presupuestaria sobre problemas prioritarios, acuerdos de inversión sobre problemáticas comunes– puede constituir una de las mejores fórmulas para resolver el problema de fondo.

Iniciado el 2014, el Gobierno de Tierra del Fuego informó que el 19 de marzo se puso en marcha, luego de una década de no operar, la planta de tratamiento de efluentes cloacales del único hospital de la ciudad de Ushuaia[3]. También, que el mismo día se había adjudicado la obra de reparación del sistema integral de tratamiento de efluentes por bombeo del sector céntrico de la ciudad a una empresa de ingeniería local, por un monto superior a los nueve millones de pesos, con un plazo de concreción de diez meses a partir de su adjudicación[4].

Finalmente, el 26 de agosto de 2014, el tribunal notificó a las partes de la sentencia en donde resolvía la cuestión de fondo planteada. Condenó en igualdad de condiciones al Gobierno de Tierra del Fuego y al Municipio de Ushuaia a la realización de obras de infraestructura básica, la remodelación del frene costero impactado y la instrumentación de un sistema de monitoreo público. La sentencia quedó firme por acatamiento de las partes y desde allí, el juez dispuso un plazo de seis meses para la presentación de los planes de intervención.

En el caso del Gobierno, el juez dispuso que las obras se realicen a través de la DiPOSS y que el Municipio cumpla la obligación por sí mismo. La sentencia implicó el inicio de inversiones que no se realizaban en la ciudad

[3] Ver noticia vinculada: http://prensa.tierradelfuego.gov.ar/se-puso-en-marcha-la-planta-de-tratamiento-de-residuos-cloacales-del-hospital-regional-de-ushuaia/

[4] Ver noticia vinculada: http://www.sur54.com/cloacas-gobierno-adjudic-la-obra-de-puesta-en-marcha-de-estaciones-de-bombeo

desde 1990 y el tendido de servicios en sectores que no contaban con redes troncales ni posibilidades de conexión domiciliaria.

En este caso queda demostrado que la causa iniciada por una organización no gubernamental, con adhesiones de diversos sectores de la comunidad de Ushuaia, en donde se demanda a los Estados provinciales y municipales de Tierra del Fuego operó como un claro ejemplo de utilización de mecanismos institucionales para lograr incidencia efectiva en políticas públicas. En este caso, la Asociación Participación Ciudadana activó la figura de protección de intereses colectivos, instituto enraizado en la Constitución de Tierra del Fuego en su artículo 49[5].

De los múltiples aspectos que presenta el caso, desde la perspectiva estrictamente jurídica, nos interesa resaltar el procedimiento reglado para las acciones de clase en Tierra del Fuego por una parte, y la vinculación de esta herramienta con la judicialización de los derechos sociales, en especial, la incidencia presupuestaria y su relación con la vigencia efectiva de los derechos humanos, por el otro.

ANEXO

Las acciones de clase en la regulación del Código Procesal Civil, Comercial, Rural, Laboral y Minero de la provincia de Tierra del Fuego

La admisión y consolidación de la acción de clase en la Argentina por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), junto con el elogio, ha merecido también distintos ajustes a través del tiempo. Desde su advertencia inicial, el Máximo Tribunal fue avanzando, junto con la consolidación de dicha herramienta procesal, con un intento de ordenamiento jurisprudencial y regulatorio propio, ante la ausencia de una ley que reglamente dicha acción. Así, entre "Halabi" [6] y "Municipalidad de Berazategui", existe no solamente un ritmo sereno de consolidación de la acción de clase, sino también la necesidad de regular algunos aspectos particularmente conflictivos.

[5] Artículo 49 - Protección de los intereses difusos: "*La ley otorga y garantiza a toda persona, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado Provincial, la legitimación para obtener de las autoridades la protección de los intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole, reconocidos explícitamente o implícitamente en esta Constitución.*"

[6] Fallos 332:111.

En cuanto a los aspectos procesales, ante la ausencia de norma que regule la acción, la Corte fijó "recaudos elementales" para la viabilidad de toda acción colectiva o de clase, tales como la garantía de una "*adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio, de manera de asegurarles tanto la alternativa de optar por quedar fuera del pleito como la de comparecer en él como parte o contraparte*", como así también, la implementación de "*adecuadas medidas de publicidad orientadas a evitar la multiplicación o superposición de procesos colectivos con un mismo objeto a fin de aventar el peligro de que se dicten sentencias disímiles o contradictorias sobre idénticos puntos.*"

Con el tiempo, incluso dichos recaudos se mostraron insuficientes[7]. Y como última escala en el recorrido jurisprudencial, la Corte recientemente estableció el Registro Público de Procesos Colectivos (Acordada 32/2014).

La provincia de Tierra del Fuego puede mostrarse, en estos aspectos, con una regulación de avanzada. Estableció legislativamente la acción de protección de derechos colectivos en tiempo anterior al reconocimiento jurisprudencial nacional, y logro anticipar en sus normas los "recaudos ele mentales", que tiempo después exigiría la Corte. En definitiva, es una de las cuestiones que pueden advertirse en el caso. Especialmente, porque, además, han sido puesta a prueba, con resultados satisfactorios[8].

---

[7] Indicó la CS en "Municipalidad de Berazategui", que:
7°) Que durante el último tiempo este Tribunal ha advertido un incremento de causas colectivas con idénticos o similares objetos que provienen de diferentes tribunales del país. Esta circunstancia genera, además de dispendio jurisdiccional, el riesgo cierto de que se dicten sentencias contradictorias y de que las decisiones que recaigan en uno de los procesos hagan cosa juzgada respecto de las planteadas en otro. También favorece la objetable multiplicación de acciones procesales con objetos superpuestos tendientes a ampliar las posibilidades de obtener alguna resolución –cautelar o definitiva– favorable a los intereses del legitimado activo o de interferir en la decisión dictada en el marco de otro expediente.
Por estas razones, y en atención a que los aludidos inconvenientes podrían conllevar a situaciones de gravedad institucional, el Tribunal estima necesaria la creación de un Registro de Acciones Colectivas en el que deban inscribirse todos los procesos de esa naturaleza que tramiten ante los tribunales del país. La existencia de un Registro de Acciones Colectivas tiende entonces a evitar el escándalo jurídico que podría representar el dictado de decisiones contradictorias en causas conexas o superpuestas y a lograr la economía procesal que mejor se ajuste a un adecuado servicio de justicia. Asimismo, el registro brindará información a los tribunales y a los legitimados colectivos o individuales acerca de la existencia de procesos de esa naturaleza y favorecerá el acceso a justicia al permitir a los habitantes conocer la existencia de procesos y sentencias de las que puedan ser beneficiarios.
La creación del Registro de Acciones Colectivas se realizará a través de una acordada de este Tribunal.

[8] En base a esas normas, también Tierra del Fuego fue de algún modo pionera en el reconocimiento de las acciones de clase en materia ambiental. Indudablemente la sentencia recaída

El Código Procesal Civil, Comercial, Rural, Laboral y Minero de la provincia regula la acción de clase en el Libro IV Procesos Especiales, Título X, "Protección de los Intereses Colectivos o Difusos".

En cuanto al tipo de proceso, el Código establece para la acción de clase, el trámite sumarísimo[9]. Respecto del objeto, incluye un amplio catálogo de derechos colectivos, considerando como tales a las cuestiones ambientales, los valores culturales, históricos, urbanísticos, arqueológicos y, en general, todos aquellos que hagan al resguardo de la "calidad de vida". El derecho a la vida, y su correlato, el derecho a la salud, en sus aspectos colectivos, son especialmente considerados con énfasis en lo que se refiere al comercio de productos perjudiciales. El derecho de los consumidores es, también, particularmente tratado, refiriéndose incluso a la posibilidad de evitar con la acción "prácticas inmorales o engañosas" inducidas a través de la publicidad[10].

---

en el caso "Mendoza", marcó en varios puntos una bisagra en el derecho ambiental. La sentencia definitiva fue materia de numerosos artículos doctrinarios y comentarios. Nos parece importante citar el artículo de Nápoli y Esain, abogados en dicha causa, en el que realizan un recorrido histórico de la jurisprudencia, reivindicando un fallo del Dr. Juan José Ureta –Juez en lo Civil y Comercial del Distrito Judicial Sur de Tierra del Fuego–, que vale la pena recuperarlo. Indican los autores: "*Son archiconocidos y han sido materia de numerosas notas de doctrina, los comienzos del derecho ambiental en el espectro jurisdiccional de nuestro país, allí a finales de la década del setenta y comienzos de los ochenta. Con algarabía recordamos el monolítico precedente "Kattan" de 1983, en el que el juez Garzón Funes ya entendía que existía un derecho implícito a vivir en un ambiente sano, desprendiéndolo del propio art. 33, CN, cuando no nos habíamos dado ni siquiera cláusula ambiental aún. … En este período podemos considerar sentencias que van desde Ushuaia –caso "Finis Terrae"– hasta Salta por el caso "Barrancos"* …". Andrés Napoli y José Esain, "*Riachuelo: Habemus sentencia*"; en Revista de Derecho Ambiental, nº 16, pág. 101.
La sentencia recaída en "Finis Terrae" puede verse, junto al elogioso comentario de Augusto Morello "*Los daños al ambiente y el derecho procesal*", en JA 1997-I-274.

[9] Artículo 654.- Procedimiento. Las pretensiones tendientes a la protección de los intereses difusos tramitarán según las normas del procedimiento sumarísimo, con las modificaciones establecidas en este Capítulo.

[10] Artículo 655.- Objeto de la acción. Las acciones judiciales a que hace referencia el artículo anterior, podrán tener por objeto especialmente y sin perjuicio de lo que puedan disponer otras leyes:

a) Paralizar o evitar la contaminación del medio ambiente o cualquier daño al ecosistema, a los valores culturales, estéticos,históricos, urbanísticos, arquitectónicos, arqueológicos, o cualquier otro vinculado al resguardo de la calidad de vida.

b) Evitar el comercio de productos perjudiciales o nocivos a la salud, a la seguridad o a la vida de las personas, o que perjudiquen el equilibrio del ecosistema.

c) Evitar las prácticas inmorales o engañosas, en especial las publicidades que tiendan a engañar al consumidor sobre la cantidad o calidad de los productos.
La enumeración precedente no es taxativa.

En lo que se refiere a la legitimación, en primer lugar, cabe referir que la Constitución de Tierra del Fuego (CPTDF) reconoce una amplísima legitimación en materia de acciones de clase. "Cualquier persona", según el artículo 49 de la CPTDF, puede instar este tipo de acciones[11]. En palabras de Morello, la puerta de ingreso es más ancha y permeable a reclamos de este tipo. Se trata de facilitar el tránsito formal del reclamo en la justicia, allanando el camino, superando todo tipo de trabas.

En la regulación referida a la legitimación, el artículo 656 del código de rito efectúa una remisión al artículo 74 que dispone que *"en el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, estarán legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del Tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido*".

En cuanto a la legitimación pasiva, la acción puede dirigirse contra cualquier persona, pública o privada, que lesione los derechos de incidencia colectiva; obligando al Tribunal, en el caso de que "no sea demandado el organismo que ejerza el poder de policía", a que lo cite, aún de oficio, en calidad de tercero[12].

Anticipando el registro que recientemente inaugurara la Corte Suprema, el artículo 658 establece la creación de un registro especial[13], donde deberán anotarse todos los procesos colectivos, al que deberá requerirse

---

[11] En este sentido, la citada norma expresa:

ARTÍCULO 49: PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DIFUSOS.

"*La ley otorga y garantiza a toda persona, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado Provincial, la legitimación para obtener de las autoridades la protección de los intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole, reconocidos explícitamente o implícitamente en esta Constitución.*"

[12] Artículo 656.- Legitimación pasiva. Los legitimados mencionados en el artículo 74 del presente Código, podrán dirigir su demanda contra:
a) Las personas públicas o privadas que realicen cualesquiera de los actos mencionados en el artículo anterior.
b) Las dependencias de la Administración Pública, central o descentralizada, las municipalidades y demás organismos que tengan a su cargo el ejercicio del poder de policía de la actividad y no lo ejercieren adecuadamente, lo que se presumirá si no hubieren evitado los daños habiendo podido hacerlo.
Cuando no sea demandado el organismo que ejerza el poder de policía, el Tribunal deberá citarlo en calidad de tercero.

[13] Artículo 658.- Registro de los juicios. En un registro especial, que se reglamentará por el Superior Tribunal de Justicia, se anotarán todos los juicios iniciados conforme a lo dispuesto en este Capítulo. Deberá requerirse información del mismo antes de correrse traslado de la demanda a los efectos previstos en el artículo anterior.

información antes de correr traslado de la demanda, con el objeto de evitar duplicidad o multiplicidad de causas con el mismo objeto y, en su caso, ordenar su acumulación[14].

La exigencia de la CSJN de la garantía de una "*adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio, de manera de asegurarles tanto la alternativa de optar por quedar fuera del pleito como la de comparecer en él como parte o contraparte*", encuentra respuesta en el Código a través de una amplia difusión de la demanda, que en la práctica se traduce en un rol protagónico de la ciudadanía atravesando un proceso judicial, que lejos de complicar, termina legitimando la decisión de cualquier magistrado.

Al respecto, el artículo 659 del código de rito establece que "*iniciada la acción y con el informe negativo del registro previsto en el artículo anterior, el Juez ordenará se dé a publicidad un extracto de la demanda, por el plazo y los medios que el mismo determine. Esta publicidad será sin cargo en los medios de comunicación estatales*". En dicha comunicación el Tribunal hace saber a la comunidad la existencia de la demanda, las pretensiones de la acción y la posibilidad adherirse a la acción, sin modificarla, todos los legitimados aludidos en el artículo 74 de este Código. Cumplido dichos recaudos, y previa vista al Ministerio Público Fiscal, el Tribunal se expide respecto de la admisibilidad de la demanda, y admitida que fuera, ordena correr traslado de la demanda[15].

La sentencia

Quizá uno de los aspectos más relevantes de la consagración legislativa de la acción de clase en Tierra del Fuego, y que en el caso determinó el mayor impacto y efectividad de la decisión judicial, es la posibilidad de que el Tribunal pueda condenar "*a indemnizar a la comunidad en obras o acciones de prevención ambiental*[16]." El Tribunal, en su hora, hizo lugar a las pre-

[14] Artículo 657.- Acumulación de acciones. Cuando una misma acción fuera interpuesta en distintos procesos por uno o más de los legitimados, todas las causas se acumularán a la primera que se haya iniciado, sin poder retrotraerse los actos ya cumplidos y precluidos. Esta acumulación no procederá en el caso de la pretensión a la indemnización de los daños y perjuicios, que tramitará en proceso separado.

[15] Artículo 661.- Admisibilidad. Finalizado el plazo del artículo anterior, y previa vista fiscal, el Juez examinará la demanda y resolverá acerca de la viabilidad de la misma para desestimarla in limine o darle el curso que correspondiere.

[16] Artículo 662.- Sentencia. La sentencia definitiva dispondrá las medidas más eficaces para prevenir los daños o hacer cesar los producidos, o para repararlos cuando ello fuere posible. En

tensiones de Participación Ciudadana, quien invocando tal norma exigió las obras necesarias para reparar y prevenir los daños constatados[17].

En la actualidad, la relación entre derechos humanos y ambiente es innegable y suficientemente reconocida[18]. Si bien el derecho a gozar de un ambiente sano fue el principal derecho involucrado, también se encontraron en juego otros, consecuencia de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales (cfr. "Principios de Limburg sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", punto 3; "Observación General n° 11, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, punto 2, entre muchas otras referencias). En efecto, en el caso resultó directamente afectado el derecho a la salud, reconocido por la Constitución Nacional y los Tratados internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional (cfr. art. 42).

---

caso contrario condenará al responsable a indemnizar a la comunidad en obras o acciones de prevención ambiental.

[17] El tribunal estableció en su parte resolutiva

1º) CONDENAR al Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego a realizar a través de la D.P.O.S.S. las obras que resulten necesarias para la reparación del sistema cloacal existente; así como las necesarias para complementarlas y dotar a toda la Ciudad de Ushuaia de infraestructura cloacal suficiente y adecuada conforme a su realidad poblacional, haciendo cesar el grave impacto ambiental que provoca el estado de cosas actual. Ello en los términos y plazos que surgen de los considerandos

2°) CONDENAR al Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego a realizar a través de la D.P.O.S.S. las acciones paliativas y de remediación de las áreas ambientalmente impactadas al este de la calle Yaganes. Ello en los términos y plazos que surgen de los considerandos

3°) CONDENAR a la Municipalidad de Ushuaia a que proceda a la remediación ambiental del lecho submarino costero y costas de las Bahías Encerrada y Golondrina, así como del turbal sobre el que vierte sus aguas la desviación o "by pass" de la planta de bombeo situada en la intersección de las calles Kuanip y La Pampa de esta Ciudad. Ello en los términos y plazos que surgen de los Considerandos

4º) ESTABLECER que el mantenimiento de la infraestructura cloacal de la Ciudad se encuentre a cargo de la Municipalidad de Ushuaia en los términos que surgen de los considerandos.

[18] En la obra "*La Pachamama y el Humano*", escrita por Eugenio Raúl Zaffaroni, se muestra claramente la evolución y relaciones actuales. Refiere que, así como en su momento el constitucionalismo latinoamericano fue el precursor de una de las contribuciones más importantes del siglo XX, con el constitucionalismo social inaugurado en la Constitución Mexicana de 1917; en la actualidad, una de las mayores contribuciones la está realizando lo que llama el "constitucionalismo andino". Luego de analizar las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia, expresa: "De este modo el constitucionalismo andino dio el gran salto del ambientalismo a la ecología profunda, es decir, a un verdadero ecologismo constitucional. La invocación de la Pachamama va acompañada de la exigencia de su respeto, que se traduce en la regla básica ética del sumak kawsay, que es una expresión quechua que significa buen vivir o pleno vivir y cuyo contenido no es otra cosa que la ética –no la moral individual- que debe regir la acción del estado y conforme a la que también deben relacionarse las personas entre sí y en especial con la naturaleza". Pág. 111. Ediciones Colihue.

De ahí que, una de las cuestiones centrales a resolver, fue la influencia de la normativa internacional en especial, en sus impactos presupuestarios[19]. El Ministerio Público, con cita del Dictamen del Dr. Fappiano en la causa "Santana Sanchez" aborda la cuestión con una notable precisión. Dice: "*es que uno de los rasgos definitorios de los derechos humanos es su* ***universalidad****. Ellos se predican, por definición, de todos los hombres; por tanto, repugna al concepto la posibilidad de una gradación de los mismos en función de la nacionalidad, del nivel de desarrollo socioeconómico o de una deletérea "reserva económica de lo posible". Aceptar "la reserva económica de lo posible" como la última palabra en materia de derechos sociales supone considerar al hombre como un "recurso disponible" asestando una puñalada en la espalda al ideal de los derechos humanos, el gran ideal de los tiempos modernos y desertar cobardemente de la lucha por su afirmación universal que constituye el sello, el timbre de honor de la segunda mitad del siglo XX. Es el ser humano y no el llamado "mercado" quien posee derechos fundamentales*."

> Bidart Campos refiere que *"cuando los tratados de derechos humanos dan una pauta de que la progresividad en materia de derechos sociales requieren su promoción 'hasta el máximo de los recursos disponibles' no podemos interpretar que ese tope máximo viene dado por la cantidad que arbitraria y discrecionalmente se le ocurra fijar al Estado en la ley presupuestaria. Todo lo contrario, tal máximo disponible es el que razonablemente surge de una evaluación objetiva que, al distribuir los ingresos y los gastos de la hacienda pública, prefiere y prioriza todo cuanto el sistema axiológico de la Constitución hace exigible y posible año por año. No es osado, por ende, hablar de un orden axiológico de los gastos públicos y encabezarlo con las necesidades básicas relacionadas con los derechos sociales, de forma de buscar el mayor rendimiento y el mejor resultado que sea susceptible de alcanzar para satisfacer y favorecer esos derechos. Quizá vuelva a ser el principio 'pro homine' –aplicable en tantos casos– el que acuda a enlazarse para diseñar el lugar prelatorio que en la aludida escala axiológica del gasto público le es debido a los derechos sociales. El máximo de los recursos disponibles es, por eso, un estándar que grava a los poderes públicos con el deber de destinar a los derechos sociales y a los condi-*

[19] Son varias las normas internacionales que en materia de derechos humanos, al señalar la cláusula de desarrollo progresivo, obligan al Estado a asegurarlos hasta el máximo de los recursos disponibles. Art. 26 del Pacto de San José de Costa Rica, art. 4 de la Convención sobre Derechos del Niño, Arts. 2, 6, 11, 13, 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

cionamientos que los hacen viables una asignación de recursos y gastos de la mayor dimensión posible. Nunca un remanente o un residuo que quede como sobrante después de anteponerle otras prioridades, escogidas por puros criterios de conveniencia financiera o fiscal o de políticas evaluadas solamente por las técnicas económicas" (el subrayado me pertenece)[20].

En su Observación General 3 (Quinto período de sesiones, 1990) relativa a "La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)", el Comité Económico y Social de las Naciones Unidas expresó, inter alia: *"10. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias 'hasta el máximo de los recursos de que disponga'. Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. 11. El Comité desea poner de relieve, empero, que, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción"*. Consecuentemente, el Estado debe reconocer y garantizar esos derechos a los seres humanos adoptando las medidas legislativas o de otro carácter necesarias a ese objeto (artículos 1 y 2 Convención Americana)" (el subrayado me pertenece).

El fallo del Dr. Fernández sale airoso en el delicado balance que debe establecerse para aplicar derechos con un fuerte impacto presupuestario. La regulación legal del proceso ha ayudado a cambiar la agenda pública local, logrando establecer prioridades sobre la base del reconocimiento y respeto de los derechos humanos conculcados. El juez logró ponerse en el

[20] "*Los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución reformada en 1994*". En "*Hechos y Derechos*", No. 7, Subsecretaría de Derechos Humanos, Buenos Aires, 2000, pág. 46.

lugar de aquellos a quienes frecuentemente se desoye[21], y, en un ejercicio de la magistratura que fortalece al Poder Judicial en su conjunto, impuso una decisión que evita discriminaciones: todos tienen derecho a vivir con dignidad. Sobre esa base se construyen prioridades.

[21] Señala el Tribunal en su sentencia: "*Es sabido que la condición humana muchas veces hace que no nos preocupemos por los problemas hasta tanto debamos vivirlos en carne propia, pero seguramente la mayoría de los vecinos de la ciudad de Ushuaia no tienen los problemas que otros vecinos de los barrios periféricos de la Ciudad que al día de hoy sí lo sufren. A modo de ejemplo, al momento de realizar la inspección ocular ya referenciada me toco ver y pisar aguas servidas por las calles de distintos puntos de la ciudad*".

LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA DE LAS CIUDADES Y SU IMPORTANCIA CULTURAL Y AMBIENTAL

Claudio Bertonatti
Naturalista y museólogo, consejero de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y de la Fundación Vida Silvestre Argentina. Asesor de la Fundación de Historia Natural "Félix de Azara".

Resumen Ejecutivo

Usualmente, los parques, reservas naturales, plazas, arbolado público, jardines y demás áreas verdes de las ciudades constituyen los únicos espacios libres y gratuitos para los ciudadanos. Como estos espacios son estratégicos para mejorar la calidad de vida, los decisores de cada ciudad deberían planificar una matriz para organizarlos, desarrollar su crecimiento y mejora para potenciar sus múltiples beneficios. En ese marco, es necesario identificar, distinguir y jerarquizar las áreas naturales (con dominancia de especies autóctonas) porque tienen una importancia irremplazable en su potencial educativo, su valor patrimonial, sus servicios ambientales y su función recreativa.

En la mayoría de las grandes ciudades hay posibilidades para proteger los remanentes del paisaje original, restaurar muestrarios del mismo en las áreas degradadas y conectarlos por medio de corredores biológicos. Esta es la base de la llamada "estructura ecológica" de una ciudad, y permite recuperar la biodiversidad de los ecosistemas originales, potenciar sus servicios ambientales, generar un desarrollo de bajo impacto, evitar costos en el mantenimiento urbano y mejorar la calidad de vida de las personas.

Además, desde estos espacios, aplicando una comunicación eficaz –como la practicada desde la Interpretación del Patrimonio– se puede conectar intelectual y emocionalmente a los habitantes y turistas de esas ciudades para que puedan disfrutar, aprender y cuidar mejor el legado que conforma la base natural de su identidad.

I. Avances contra la retirada de la biodiversidad

De un modo sencillo, podemos definir la biodiversidad como la riqueza de formas de vida de un territorio, resultante del largo proceso evolutivo y de las posibilidades de supervivencia a las pasadas catástrofes naturales y disturbios humanos.

Una ciudad es un ecosistema artificial donde residen miles de personas de modo permanente. Para crearse y desarrollarse modifica, arrasa o desplaza los ecosistemas silvestres originales. No es autosuficiente y depende de la provisión de bienes y servicios procedentes de la naturaleza (vecina o lejana). Es un modelo cuyo "metabolismo" es poco sostenible y parasitario, porque requiere del constante ingreso de recursos, materias primas y energía. Y, además, demanda lugares donde dejar sus residuos, transformando otros paisajes en basurales. "Puertas adentro" una ciudad impermeabiliza gran parte del suelo, seca, canaliza o entuba los pequeños cursos o espejos de agua, alisa su relieve, empobrece la calidad del aire, del suelo y del agua remanente. Cambia el microclima, genera grandes masas de residuos sólidos, cloacales e industriales, y lanza emisiones contaminantes. En síntesis, aumenta la tasa de perturbación ambiental, y más aún a escala mundial si se computa el impacto acumulado de todas las ciudades.

La forma más eficaz y de menor costo económico para mejorar la situación ambiental urbana consiste en crear un sistema de espacios naturales o verdes, donde dominen las especies de plantas silvestres autóctonas, emulando la estructura de los ecosistemas originales que alguna vez ocuparon el territorio de la ciudad en cuestión. Pensemos que por algún motivo (estrictamente ecológico) estuvieron esas y no otras formas de vida. Los beneficios de un sistema de este tipo son similares a los que ofrecen los parques nacionales y provinciales: mejoran la calidad de vida de millones de personas y de un modo más inmediato. Reducen el efecto "isla de calor" tan usual y agobiante en las ciudades de climas templados y cálidos, capturan partículas contaminantes o en suspensión, generan más oxígeno, amortiguan la contaminación auditiva, retienen el agua de las precipitaciones, atraen y recuperan gran parte del elenco de especies del paisaje original, potencian la educación, favorecen la salud pública, realzan la estética urbana, ahorran energía y elevan las posibilidades recreativas de su población.

Este conjunto de beneficios representa un enorme subsidio a la sociedad y la gestión pública, pero su precario conocimiento apadrina una escasa valoración política y económica. De hecho, tradicionalmente las gestio-

nes gubernamentales desplegaban objetivos casi ornamentales en esta materia. Recién en las últimas dos décadas se ha creado una multitud de reservas urbanas y suburbanas que sugieren que esos beneficios van enraizando en los decisores de la gestión pública. Lógicamente, con el respaldo y la presión de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de los especialistas.

II. Las ciudades nacen improvisando y crecen desnaturalizándose

Por regla general, las ciudades surgen y se expanden sin planificación, a pulsos de oportunidad, disponibilidad de recursos, necesidades o urgencias, entusiasmo o voluntad política. Poco a poco, la ocupación humana de un área originalmente dominada por ecosistemas silvestres la reduce en superficie, la empobrece en su riqueza de especies y desdibuja su identidad natural. Se crea así, un nuevo tipo de ecosistema donde se hibrida lo natural con lo artificial para concluir con un neo-ecosistema: la ciudad.

La colonización urbana de los espacios silvestres no es otra cosa que una variante de las invasiones biológicas. Una especie (la nuestra), desencadena una feroz competencia con las demás por la ocupación de los espacios, principalmente. El resultado final es el desplazamiento, la exclusión o extinción de gran parte de la biodiversidad para dar lugar a un conglomerado de viviendas. De este modo, las nuevas generaciones de ciudadanos habrán perdido la posibilidad de comparar el antes y el después de esa transformación, asimilando el paisaje urbano ¡como si estuviese allí desde el Jurásico!. Es que la mayoría de las personas no suelen pensar o imaginar qué tipo de paisaje hubo antes de la ciudad e ignoran qué especies lo caracterizaban. Cabría preguntarse, ¿se puede estructurar la identidad de una ciudad y de sus habitantes ignorando semejante variable? Poder se puede, pero construyendo una identidad netamente artificial, sin los "ingredientes" del patrimonio natural, incompleta y poco distintiva a escala mundial.

Por eso, no hay biodiversidad más ignorada que la sepultada por las ciudades. Pero urbanizar no impone arrasar con todo el mundo natural y menos, ignorar su pasado.

Afortunadamente, un terreno abandonado, un sitio arqueológico o un lugar histórico suelen albergar especies sobrevivientes del paisaje original.

Normalmente, se trata de plantas y animales ecológicamente elásticos o rústicos, tolerantes a los disturbios, comunes, cuando no, introducidos o invasores. Son los titanes de la supervivencia.

Por ejemplo, hasta el siglo XIX el Coliseo de Roma estaba densamente cubierto de vegetación. Un grupo de botánicos lo estudió y catalogaron 420 especies de plantas. En 2006, el Instituto Bruselense de Gestión Ambiental sobre la Red Natura identificó 97 lugares en 32 grandes ciudades europeas (de más de medio millón de habitantes) que -en su conjunto- albergan un 40% de los hábitats amenazados a escala europea y un 50% de sus especies de aves. Y en la Argentina, cabe destacar que la Reserva Ecológica Costanera Sur de Buenos Aires, desde mediados de los 80 hasta el presente registró más de 1800 especies. Pero, ¿cuántos vecinos son capaces de reconocer al menos 10 por su nombre?

Foto: Claudio Bertonatti

Parte de la estructura ecológica de la ciudad de Buenos Aires, con el Parque Micaela Bastidas, el arbolado público anexo, la Reserva Ecológica Costanera Sur y el Río de la Plata.

III.Conformar una red de "espacios verdes"

Una exploración a través del *Google Earth*, por ejemplo, nos permite contar con una "radiografía" de los espacios verdes en un ámbito urbano. Rápidamente emergen los más grandes y si hacemos aproximaciones veremos un diversificado mosaico integrado por:

- Áreas naturales protegidas (como reservas o refugios naturales, paisajes protegidos)
- Ecosistemas silvestres no protegidos
- Espacios agropecuarios (viveros, huertas, granjas, estancias o ranchos)
- Áreas históricas, arqueológicas, paleontológicas o culturales (incluyendo museos, parques temáticos)
- Parques periurbanos
- Parques y plazas barriales
- Predios feriales, de exhibiciones o espectáculos
- Paseos y senderos
- Parques zoológicos y botánicos, acuarios
- Arbolado público adyacente a rutas, rotondas, autopistas, avenidas, calles
- Corredores o cinturones verdes
- Lagos, lagunas, arroyos, ríos, acequias, bañados, áreas ribereñas o costeras
- Jardines, fachadas y canteros
- Balcones, patios y terrazas
- Techos verdes y jardines verticales
- Pulmones de manzana
- Barrios cerrados
- Centros hoteleros
- Campos universitarios y parques educativos
- Parques rodeando hospitales o centros médicos
- Ámbitos recreativos y deportivos (balnearios, piscinas, campings,

estadios, clubes, campos de golf, autódromos, aeródromos)

- Plantas industriales
- Áreas de relleno o tratamiento sanitario
- Vías férreas y otras áreas asociadas al transporte (terminales de autobuses, aeropuertos, puertos)
- Cementerios

Si todos estos espacios pudieran contar con un manejo coherente (dirigido a ponderar el cultivo y mantenimiento de plantas silvestres autóctonas de la región) se verían notoriamente incrementados los servicios y beneficios (ambientales, sanitarios, educativos, recreativos, económicos, etc.). Podría conformarse así, una trama de espacios verdes urbanos, con centros o áreas núcleo (conformados por los de mayor superficie y calidad ecológica) conectados entre sí y con los demás espacios valiosos de la ciudad. Esto podría concretarse, por ejemplo, a través de:

- Un gran anillo verde perimetral
- Una red de senderos parquizados que faciliten el acceso desde el centro de la ciudad hasta los sectores naturales periurbanos
- Y fundamentalmente, corredores ecológicos entre los grandes parques y las pequeñas plazas.

Un corredor verde, biológico o ecológico es una franja relativamente angosta de vegetación autóctona que suele albergar fauna silvestre (que arriba espontáneamente y reside de modo temporal, estacional o permanente) y que conecta dos o más espacios verdes. En la mayoría de las ciudades, los parques y plazas ya están comunicados por medio del arbolado público, pero rara vez con especies autóctonas, que son las que definen su valor funcional, evitando los efectos negativos del aislamiento entre diferentes poblaciones de animales o plantas silvestres.

Podríamos decir que esto es lo que constituye la "infraestructura ecológica" de una ciudad. Es decir, una red interconectada de espacios verdes de diferente origen y dimensión que conservan especies, valores y funciones similares a las del paisaje original. En esta dirección es digno rescatar el "Sistema Municipal de Áreas Naturales Protegidas" que impulsó Juan Carlos Chebez en San Isidro (provincia de Buenos Aires), cuya normativa (Ordenanza 8461/09) podría ser replicada y ajustada a otras ciudades.

Foto: Claudio Bertonatti

La costa silvestre del Meandro de Brian en el curso del Riachuelo (Villa Castellino, Partido de Avellaneda, Buenos Aires).

IV. Al rescate de lo que queda del paisaje original

Algunas ciudades todavía tienen la oportunidad de salvar fragmentos de su paisaje original. Cuando riberas, humedales y áreas que todavía tienen flora autóctona son de dominio público es más sencillo protegerlas dictando una norma aunque sea con una figura "blanda" o "permisiva" (como la de "Paisaje Protegido" que promueve la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza/UICN). Esto permitiría compatibilizar la conservación de la naturaleza con las necesidades (especialmente, recreativas) de los ciudadanos. Esas nuevas reservas o parques deben contar con planes de manejo que incluyan la restauración ambiental. Porque si se programa el cultivo de especies autóctonas se pueden recrear o enriquecer los distintos pisos de vegetación. De hacerlo, la riqueza de especies irá en ascenso progresivo.

Foto: Claudio Bertonatti

La Reserva Ecológica de Avellaneda-Bernal-Quilmes ocupando una franja costera del Río de la Plata, con exuberante vegetación y media docena de cuerpos de agua. Esto entre el arroyo Santo Domingo (abajo) y el amplio sector de relleno sanitario del CEAMSE que se extiende hasta la Autopista Buenos Aires – La Plata que la conecta con el borde de la ciudad.

V. El primer cambio es cultural

El gran desafío consiste en lograr una matriz diferente a la conocida, que apueste a remozar los espacios verdes urbanos, reemplazando la flora introducida por la autóctona para devolverle funcionalidad ecológica. Eso, sumado a un uso público planificado, son los primeros pasos para mejorar la estructura ambiental de una ciudad. Y la ciudadanía debe aprender a dimensionar el valor de la naturaleza. Si bien es importante que desde la educación formal se aborden estos temas, no alcanza.

Por eso se creó la disciplina conocida como "**Interpretación del Patrimonio**", que desde el tiempo libre de los visitantes plantea estrategias para dejar mensajes que los conecte intelectual y emocionalmente con estos espacios. En particular, desde los más visitados, como los balnearios, zoológicos, acuarios, jardines botánicos, museos, reservas naturales y grandes parques. No pretende abundar en información, sino provocar

que asuman la responsabilidad en su cuidado a través de visitas guiadas, senderos auto-guiados, carteles, miradores, folletos, audiovisuales, teatralizaciones, charlas informales, portales interactivos en Internet y centros de interpretación. Estas son herramientas para formar mejores ciudadanos, ambientalmente más responsables.

Si consideramos que la enorme mayoría de la población mundial vive en ciudades, la oportunidad que nos brinda la Interpretación del Patrimonio para aprovechar educativamente los espacios verdes urbanos es crucial. Por un lado, quienes los disfrutan no suelen programar su visita para recibir una clase especial sobre un tópico ambiental. Más bien buscan pasar un momento grato, distendido y sin mayor compromiso. Es ahí donde esta modalidad de comunicación es estratégica para que cada habitante aprenda a valorar, disfrutar y cuidar su patrimonio.

Foto: Claudio Bertonatti

Jardines del Museo de la Pachamama en Amaicha del Valle (Tucumán), donde se ponderó el cultivo de la flora local, dominada por cactáceas y gramíneas.

DEL DISCURSO A LA ACCIÓN: factores que afectan la implementación de políticas climáticas de las ciudades*

Daniel Ryan
Director de Investigación de FARN

Resumen Ejecutivo

Las ciudades se han transformado en actores cada vez más relevantes de la problemática climática; gobiernos locales en distintas partes del mundo están progresivamente adoptando compromisos y aprobando políticas y programas que abordan los problemas del cambio climático. Sin embargo, los niveles de implementación efectiva de estos compromisos varían considerablemente. Este artículo aborda esta problemática, analizando factores y condiciones que afectan la implementación de políticas climáticas a nivel local. A partir de una revisión de la literatura especializada sobre ciudades y cambio climático y resultados de investigaciones realizadas por FARN sobre la política climática en distintas ciudades de América Latina, se plantean y analizan aquí tres conjuntos de factores claves que inciden en la implementación efectiva de las políticas climáticas a nivel local: la capacidad del gobierno local, la vinculación de las políticas climáticas con problemas locales y finalmente, factores políticos.

* Este trabajo se basa en el artículo "*From Commitments to Action: A literature review on climate policy implementation at city level*", aceptado para su publicación el 2 de abril del 2015 en el Journal of Climatic Change. El artículo es el resultado de un proyecto de investigación apoyado por la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN, por su sigla en inglés). CDKN es un programa financiado por el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo. El DFID, DGIS y las entidades que gestionan CDKN no asumen ninguna responsabilidad por las opiniones e información contenida en este artículo.

I. Introducción

Las ciudades se han transformado en actores cada vez más relevantes de la problemática climática. Las áreas urbanas constituyen una de las fuentes principales de emisiones de gases efecto invernadero (GEI) y a la vez, son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático[1]. En este contexto, gobiernos locales en distintas partes del mundo están progresivamente adoptando compromisos y aprobando políticas y programas que abordan los problemas del cambio climático. Sin embargo, los niveles de implementación efectiva de estos compromisos varían considerablemente. Activistas e investigadores señalan que en muchos casos hay una brecha entre el discurso político, que reconoce y enfatiza la relevancia de las ciudades y la acción local para abordar el cambio climático, y la realidad de la política pública en esta materia[2].

El propósito de este trabajo es precisamente analizar esta problemática, como así también los factores y condiciones que afectan la implementación de políticas climáticas a nivel local. En este sentido, vale señalar que hay una cierta tendencia en la literatura especializada sobre cambio climático y ciudades de caer en la trampa de que "todo es importante" al analizar los elementos que inciden sobre el desarrollo de la política climática. Muchos informes concluyen haciendo una larga lista de factores relevantes para la implementación de políticas climáticas locales. Por ejemplo, la encuesta global 2014 del MIT–ICLEI[3] sobre la gobernanza urbana del cambio climático ofrece un listado de 22 factores que inciden en la planificación e implementación de la política climática a nivel de ciudades, los cuales fueron identificados en base a la opinión de expertos y estudios de casos[4]. Este tipo de enfoque, si bien tienen mucha riqueza descriptiva, no permiten ahondar en el análisis de la importancia causal de estos diferentes factores o evaluar si un factor es una condición necesaria o suficiente para la implementación exitosa de una política.

---

[1] Ver, especialmente, el capítulo 8 sobre áreas urbanas del Informe del IPCC 2014 sobre Impactos, adaptación y vulnerabilidad y el capítulo 12 del Informe IPCC 2014 sobre Mitigación.

[2] Betsill, M. y Bulkeley, H. (2007). "*Guest editorial: Looking back and thinking ahead: a decade of cities and climate change research*". (447-456 pp). Local Environment, 12(5).
Romero- Lankao (2012) "*Governing Carbon and climate in the Cities: An Overview of Policy and Planning Challenges and Options*". (7-26 pp). European Planning Studies, 20(1)

[3] Massachusetts Institute of Technology-Local Governments for Sustainability.

[4] Aylett, A. (2014). "*Progress and Challenges in the Urban Governance of Climate Change: Results of a Global Survey*". (54-55 pp). Cambridge, MA: MIT.

Otros estudios, por su parte, han hecho esfuerzos para sintetizar este conocimiento y proponer marcos conceptuales para analizar el desarrollo de la política climática local[5]. Nuestro artículo tiene como objetivo contribuir a ese proceso de construcción de análisis más sistemáticos de los factores y condiciones que afectan a la política climática local. A tal fin, planteamos que hay tres conjuntos de factores claves que inciden en el desarrollo de política de las ciudades sobre el cambio climático: i) la capacidad del gobierno local, ii) la relación de las políticas climáticas con problemas locales y iii) factores políticos. La selección y análisis de estos factores se realizó en base a una revisión de la literatura especializada sobre cambio climático y ciudades y los resultados de un proyecto de investigación comparada sobre política climática en la ciudad de Buenos Aires, México DF y San Pablo, desarrollado por FARN durante los años 2013-2014.

Es importante aclarar que el análisis de este artículo se focaliza en la implementación de políticas públicas locales y no en su adopción o aprobación. Por implementación hacemos referencia a las medidas y acciones que realizan los organismos de gobierno para ejecutar una decisión política[6]. La distinción entre la adopción de una política y su implementación es particularmente relevante para el análisis de las políticas climáticas locales. La experiencia indica que la aprobación de legislación climática o la adopción de programas de acción climática a nivel de las ciudades tienden a ser cuestiones relativamente poco controversiales desde el punto de vista político, especialmente cuando estas medidas implican la adopción de compromisos más o menos generales. Por el contrario, la implementación de las políticas requiere de acciones gubernamentales concretas, que demandan recursos y pueden desencadenar la oposición de sectores sociales y económicos afectados por dichas políticas. Es en esta etapa del proceso de política pública en

[5] Por ejemplo, Bulkeley, H., Schroeder, H., Janda, K., Zhao, J., Armstrong, A., Yi Chu, S. y Ghosh, S.(2009). "*Cities and Climate Change: The role of institutions, governance and urban planning"*.Informe preparado por el World Bank Urban Symposium on Climate Change.

Bulkeley, H. (2010) "Cities and the Governing of Climate Change". (229-253 pp). Annual Review of Environment and Natural Resources, 35.

Martins, R. y Ferreira, L. (2011). "*Opportunities and constraints for local and subnational climate change policy in urban areas: insights from diverse contexts*". (37-53 pp). International Journal of Global Environmental Issues, 11(1).

Romero-Lankao, P., Huges, S., Rosas-Huerta, A., Borquez, R. y Gnatz, D. (2013). "*Institutional capacity for climate change response: an examination of construction and pathways in Mexico City and Santiago*", Environment and Planning C: Government and Policy, 31.

[6] Ver Mazmanian, D., y Sabatier, P. (1983). "*Implementation and Public Policy"*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.

el cual la brecha entre retórica y acción mencionado arriba, se hace más evidente y profunda.

II. Factores que afectan la implementación de políticas climáticas locales

a) Capacidad de los gobiernos locales

Existe una serie de trabajos y estudios que enfatizan la importancia de las capacidades de los gobiernos locales a los fines de explicar el desarrollo de la política climática en las ciudades. Dentro de esa literatura, podemos distinguir -en términos generales- dos grandes líneas: por un lado, trabajos que se concentran en el análisis de las capacidades legales de gobiernos locales y otros, que se enfocan en el análisis de sus recursos financieros y organizacionales (técnicos, humanos, etc.). En relación al primero de estos enfoques, numerosos estudios de casos demuestran que la extensión de las competencias legales de los gobiernos locales en sectores claves tales como energía, transporte, planificación urbana, etcétera, son cruciales para el desarrollo de iniciativas del cambio climático a nivel urbano[7]. Sin embargo, en muchos casos, la problemática climática en áreas urbanas requiere de políticas públicas que van más allá de las competencias legales de los gobiernos locales. Algunos autores caracterizan a esta situación como un problema de "desajuste" entre la escala de los problemas y la extensión de los poderes de los gobiernos locales[8]. Este tipo de situaciones se agravan en el caso de las grandes áreas metropolitanas como Buenos Aires o Ciudad de México, donde ciertos temas cruciales para la agenda climática urbana –transporte público, recursos hídricos, etc.– son objeto de múltiples jurisdicciones y niveles del gobierno[9]. En este contexto, la capacidad de los gobiernos locales para avanzar políticas climáti-

[7] Bai, X. (2007). "*Integrating global environmental concerns into urban management: the scale and readiness arguments". (15*-29 pp). Journal of Industrial Ecology, 11(2): 15-29; Bulkeley, H. (2010).

[8] Por ejemplo, Bulkeley, H. (2010), Op. Cit.

[9] Ryan, D. (2012). "*Desafíos Políticos e Institucionales de las Políticas Locales sobre Cambio Climático: Las experiencias de Buenos Aires, México D.F. y San Pablo"*. Informe FARN. Disponible en http://www.intercambioclimatico.com/2013/01/10/desafios-politicos-e-institucionales-de-las-politicas-locales-sobre-cambio-climatico-las-experiencias-de-buenos-aires-mexico-d-f-y-san-pablo/

cas en ciertas áreas depende del esquema de gobernanza metropolitano existente en cada caso. En relación a los estudios que se concentran en el análisis de los recursos organizacionales de los gobiernos locales, nuestra revisión de la literatura sugiere que hay tres tipos de recursos claves que afectan la implementación de las políticas climáticas locales: financiamiento, recursos humanos y capacidad de gestión de la información. El estudio de Holgate comparando la política climática de Ciudad del Cabo y Johannesburgo es un buen ejemplo de este tipo de análisis[10]. Holgate demuestra que las diferentes capacidades administrativas de las dos ciudades impactaron significativamente en la eficacia de los programas locales para reducir las emisiones de GEI. Mientras Johannesburgo tenía sólo un funcionario a cargo de las políticas de cambio climático, la autoridad de Ciudad del Cabo contaba con recursos humanos y financieros que les permitieron implementar con éxito las políticas de reducción de emisiones. En la misma dirección, los resultados de la encuesta global 2014 de MIT-ICLEI sobre gobernanza urbana del cambio climático también señala la importancia de los recursos financieros. El 78% de las ciudades encuestadas informó que la falta de financiamiento es un obstáculo importante para la implementación de las políticas climáticas municipales y el 67% de las ciudades informó que la falta de financiación afecta su capacidad para contratar al personal necesario para trabajar los temas vinculados a cambio climático[11]. La capacidad de los gobiernos locales para generar y utilizar información también es otro factor clave para el desarrollo de la política climática, especialmente en relación con la agenda de adaptación[12]. La escasez de información sobre los efectos de la variabilidad climática en áreas urbanas específicas, al igual que la falta de evaluaciones de vulnerabilidad social, afectan gravemente la capacidad de los gobiernos locales de diseñar e implementar medidas de adaptación efectivas.

En base a esta breve revisión de la literatura especializada, podemos realizar dos reflexiones centrales sobre la relevancia de la capacidad de los gobiernos locales para explicar la problemática de la implementación de la política climática. En primer lugar, la capacidad gubernamental puede ser considerada como un factor necesario para la implementación efectiva de la política climática local. En aquellos casos en que un gobierno local carezca en forma significativa de alguna de estas capacidades

[10] Holgate, C. (2007) *"Factors and actors in climate change mitigation: a tale of two South African cities".* (471-.484 pp). Local Environment, 12(5).

[11] Aylett (2014), Op. Cit.

[12] Bulkeley y otros (2009), Op. Cit.

(competencias legales, recursos humanos y técnicos, financiamiento) es poco probable que pueda avanzar en la implementación estas políticas. Es importante aclarar, sin embargo, que los distintos tipos de capacidades de gobierno (competencia legal, capacidad financiera, etc.) no tienen el mismo peso o relevancia causal en todos los casos. Por el contrario, la importancia relativa de cada uno de estos elementos de la capacidad del gobierno varía según el tipo y la escala de la política bajo análisis y las características específicas del gobierno local en cuestión. Por ejemplo, si consideramos la agenda de movilidad urbana, el acceso a fuentes adicionales de financiación se entiende que es un factor clave para el desarrollo de ciertos proyectos (por ejemplo la extensión de líneas de subterráneos), pero no necesariamente para otros (bicisendas).

Segundo, si bien la capacidad del gobierno puede ser un factor necesario, no es suficiente para garantizar la implementación de una política pública. La aplicación efectiva de una medida de gobierno puede ser bloqueada o retrasada por actores políticos o sociales que se oponen a dicha política, aun cuando el gobierno tenga las capacidades para avanzar con dichas medidas. En otras palabras, las capacidades del gobierno inciden sobre la estructura de oportunidades para avanzar las políticas climáticas a nivel local, pero no pueden explicar los intereses y preferencias de los actores involucrados en el proceso político. Para contestar esta pregunta, es necesario desarrollar análisis centrados en los actores. Las próximas dos secciones de este artículo se focalizan precisamente en ese punto.

b) Relación de la política climática con problemas locales

Muchos autores sostienen que el desarrollo de políticas climáticas a nivel local depende de si esas políticas se ajustan a las preocupaciones sociales y económicas de las comunidades y los gobiernos locales[13]. Este argumento se apoya en la hipótesis que gobiernos y comunidades locales son más propensos a desarrollar políticas para el cambio climático, si esas políticas se plantean en el marco de problemáticas locales y generan beneficios

[13] Betsill, M. y Bulkeley, H. (2007); Mitchell, T. y Maxwell, S. (2010). *"Defining Climate Compatible Development"*, CDKN-ODI Policy Brief;

Puppim de Oliveira, J. (2013). *"Learning how to align climate, environment and development objectives in cities: lessons from the implementation of climate co-benefits in urban Asia"*. (7-14 pp). Journal of Cleaner Production, 58;

Puppim de Oliveira, J, Doll, C., y Suwa A., (2013). "*Urban Development with Climate Co-Benefits: aligning climate, environment and development objectives in cities*". UNU-IAS Policy Report.

sociales, económicos o ambientales a nivel local. De esta manera, la forma en que se define y encuadra un problema (el *"framing"* en la literatura en inglés) es un factor relevante no sólo en relación con el diseño de una política -en cuanto a qué objetivos se persiguen y que resultados se esperan-, sino también en relación a la viabilidad o factibilidad de la implementación de esa política.

Hay muchos estudios empíricos respaldando este argumento -la importancia de la vinculación de la agenda climática con temas locales- en relación a las políticas de mitigación, las cuales se caracterizan por generar un beneficio global (reducción de emisiones de GEI). Por ejemplo, Romero Lankao señala que las políticas de ciudad de México destinadas a controlar las emisiones de gases de efecto invernadero se plantean como parte de una estrategia más amplia para reducir la contaminación atmosférica y mejorar la calidad del aire de la ciudad, que son cuestiones de alto impacto local y que ya estaban presentes en la agenda política[14]. El estudio comparado de Puppim Oliveira sobre políticas de reducción de emisiones de GEI en ciudades de China, India e Indonesia demuestra que las razones principales que impulsaron estas políticas no fueron de carácter climático[15]. Por ejemplo, el desarrollo del proyecto de subterráneo en la ciudad Delhi -uno de los primeros proyectos del mecanismo de desarrollo limpio (MDL) en el sector del transporte en la India-, estuvo fundamentalmente motivado por la necesidad de aumentar los servicios de transporte público de la ciudad para reducir la congestión y aliviar la contaminación atmosférica que afectaba a la ciudad. A una conclusión similar arribamos en nuestro análisis de la política de la ciudad de San Pablo en relación a la instalación y operación de las plantas de biogás en los rellenos sanitarios de Bandeirantes y São Joao. Estos proyectos, considerados dos de los proyectos MDL más grandes del mundo en el sector de gestión de residuos, estuvieron motivados principalmente por los beneficios derivados de la generación de energía eléctrica y la mejora de la calidad del aire de las comunidades cercanas a los rellenos[16].

---

[14] Romero-Lankao, P. (2007). *"How do Local Governments in Mexico City Manage Global warming?".* Local Environment, 12(5).

[15] Puppim de Oliveira, J. (2013), Op. Cit.

[16] ICLEI (2009). "*Turning pollution into profit: the Bandeirantes Landfill Gas to Energy Project*". ICLEI Case Studies 107;
Entrevista con Manoel Antonio Avelino (Ejecutivo de Biogas-Ambiental), San Pablo, 19/03/2014;
Entrevista con Stella Goldstein (ex - Secretaria de Ambiente de la ciudad de San Pablo), San Pablo, 20/03/2014.

Aunque la mayoría de las investigaciones sobre co-beneficios se han realizado sobre casos de políticas de mitigación, algunos autores sugieren que las iniciativas locales de adaptación también dependen de la forma en que están vinculados a las preocupaciones e intereses locales[17]. Bulkeley y otros investigadores, por ejemplo, argumentan que la adaptación al cambio climático sigue siendo un tema relativamente marginal en las agendas de muchos gobiernos locales en el mundo en desarrollo; esto se debe, en parte, a la falta de vinculación de la adaptación climática a otros problemas sociales, económicos y ambientales urbanos urgentes, con el resultado de que la agenda de adaptación ha generado poca tracción política y social a nivel local. Siguiendo la misma línea argumental, el interesante trabajo comparativo de Dupuis y de Knoepfel sobre implementación de políticas de adaptación en India y Suiza (dos contextos altamente diferentes), sugiere que las medidas de adaptación que se focalizan en superar barreras económicas y sociales que limitan la capacidad de las comunidades locales para adaptarse, tienden a ser más relevante para las preocupaciones locales y más propensas a lograr el apoyo e involucramiento de actores locales; en tanto que aquellas estrategias y políticas de adaptación centradas en los riesgos de la variabilidad del clima, tienden a percibirse como menos urgente y como una preocupación a largo plazo[18].

c) Factores y actores políticos

Se pueden distinguir dos líneas fundamentales de análisis en los trabajos y estudios que se refieren a cómo los actores y factores políticos afectan el desarrollo de la política climática a nivel local. En primer lugar, varios estudios se centran en las oportunidades de liderazgo político que ofrece la promoción de políticas locales de cambio climático y hacen hincapié en el papel del "emprendedor político" o "abanderado" de una causa climática ("*climate champion"*, como se denomina a este rol en la literatura en inglés)[19]. En general, se trata de altos funcionarios de gobiernos

[17] Huq, S., Kovats, S., Reid, H., y Satterthwaite, D. (2007) Editorial: "*Reducing risks to cities from disasters and climate change*', Environment and Urbanization, 19: 3;
Bulkeley y otros (2009), Op. Cit;
Bulkeley (2013), Op. Cit.;
Dupuis, J. y Knoepfel, P. (213). "*The Adaptation Policy Paradox: the Implementation Deficit of Policies Framed as Climate Change Adaptation"*. Ecology and Society, 18(4).

[18] Dupuis, J. y Knoepfel, P. (2013), Op. Cit.

[19] Romero Lankao (2007), Op Cit.;

locales, ya sean electos o designados, que asumen un papel de liderazgo en la promoción de la agenda del cambio climático o de iniciativas específicas a nivel local. Diferentes motivos pueden llevar a estos políticos o funcionarios locales a asumir este tipo de rol. En algunos casos, pueden ser razones ideológicas; en otros, puede ser una manera de avanzar sus carreras profesionales o políticas.

En la misma línea de análisis, diversos trabajos enfatizan la importancia de la participación en redes internacionales como el ICLEI PCC[20] o el C40[21]. Esto permite a los gobiernos locales -y a los políticos y funcionarios locales que promueven la agenda climática- intercambiar experiencias, acceder a la asistencia técnica y ganar prestigio. El estudio de Martins y de Costa Ferreira sobre San Pablo y Rio de Janeiro por ejemplo, demuestra cómo la participación en las redes municipales transnacionales fue crucial para el desarrollo de las políticas de cambio climático en estas ciudades brasileñas[22].

Sin embargo, la literatura también señala las limitaciones de los "emprendedores" o "abanderados" de las causas climáticas para avanzar, y fundamentalmente para sostener, la agenda climática en el tiempo. Bulkeley y otros investigadores afirman que los emprendedores o abanderados pueden impulsar la temática del cambio climático en la agenda política local *"solo hasta cierto punto"*, y que para superar los obstáculos administrativos y políticos que enfrenta la implementación de políticas públicas específicas, es necesario fortalecer la capacidad institucional[23]. Romero Lankao y otros arriban a conclusiones similares en su estudio comparativo de la Ciudad de México y Santiago de Chile; estos autores sostienen que más allá del liderazgo que ha demostrado México DF en la región a través de la aprobación temprana de programas climáticos y de una ley específica sobre la materia, ambas ciudades sufren

Bulkeley y otros (2009), Op. Cit.;
Bulkeley (2010), Op. Cit.;
Martins y Ferreira (2011), Op. Cit.

[20] ICLEI CCP (Ciudades por la Protección Climática en español) es un programa de ICLEI, la principal red mundial que reúne a más de 1.000 ciudades, pueblos y metrópolis comprometidos a construir un futuro sostenible. Para más información visitar: http://archive.iclei.org/fileadmin/user_upload/documents/Global/About_ICLEI/brochures/ICLEI_info-brochure.spanish-www.pdf

[21] Cities Climate Leadership Group (C40).

[22] Martins, R. y Ferreira, L. (2011b) '*Climate change action at the city level: tales from two megacities in Brazil*', Management of Environmental Quality*: an International Journal*, 22(3): 344-357.

[23] Bulkeley y otros (2009).

limitaciones similares en sus capacidades institucionales para desarrollar e implementar políticas sobre cambio climático[24].

La segunda línea de investigaciones y análisis que mencionáramos al inicio de esta sección, se centra en la influencia de grupos de interés para explicar el desarrollo de la política climática local. La hipótesis clave de estos trabajos es que la relevancia de ciertos intereses organizados en la política local influye en el avance -o rechazo- de políticas y medidas de gobierno para enfrentar el cambio climático. De acuerdo a esta perspectiva, por ejemplo, se argumenta que en ciudades donde hay altos niveles de activismo ambiental comunitario es más probable que se impulsen e implementen políticas climáticas fuertes. La mayoría de los estudios empíricos evaluando esta hipótesis se han realizado sobre experiencias de ciudades en Estados Unidos y Europa[25]. La evaluación de la relevancia o fortaleza política de estos actores locales "pro-acción climática" generalmente se realiza a partir del análisis del número de residentes locales que pertenecen a grupos ambientales organizados o la frecuencia/cantidad de reclamos de carácter ambiental que realizan los residentes locales ante sus autoridades municipales[26].

Sin embargo, este tipo de indicadores no siempre son adecuados para evaluar el nivel de demanda social en relación a temas climáticos en ciudades del mundo en desarrollo. Estos estudios asumen la existencia de un movimiento ambiental altamente institucionalizado, que se refleja en organizaciones no gubernamentales (ONG) profesionalizadas, pero esto no es el caso en muchos países en desarrollo. Además, estos trabajos tienden a concentrar el análisis en grupos y redes ambientalistas tradicionales, que son más propensos a apoyar el avance de la agenda climática a nivel local; sin embargo, el impacto del cambio climático en las zonas urbanas puede movilizar otros tipos de grupos sociales, que van más allá de los actores del ambientalismo tradicional. Esto es particularmente relevante para las ciudades en países en desarrollo, donde los pobres urbanos tienden a ser los más expuestos y vulnerables a los impactos del cambio climático. En este sentido, hay numerosas experiencias documentadas de redes

[24] Romero-Lankao, y otros (2013), Op. Cit.

[25] Por ejemplo, Pitt, D. (2010). "*The impact of internal and external characteristics on the adoption of climate mitigation policies by US municipalities*'" Environment and Planning C: Government and Policy, 28.
Sharp, E., Daley, D., y Lynch, M. (2011). "*Understanding Local Adoption and Implementation of Climate Change Mitigation Policy*" (433-457). *Urban Affairs Review*, 47 (3).

[26] Ver, por ejemplo, Pitt, D. (2010), Op. Cit.

vecinales y movimientos sociales en ciudades de países en desarrollo que integran las demandas ambientales como parte de agendas más amplias de reformas de políticas que favorezcan a los sectores pobres urbanos en relación a temas tales como acceso a los servicios públicos, vivienda, mejoras urbanas, etcétera[27]. Estas experiencias plantean una serie de preguntas interesantes, tanto a activistas como investigadores, sobre la forma de incorporar estos actores sociales al debate sobre la problemática climática a nivel local y construir nuevas coaliciones políticas para la acción climática.

Los análisis sobre actores sociales y la agenda climática local también incluyen la identificación de los intereses organizados que pueden oponerse a las políticas climáticas. Por ejemplo, diversos estudios plantean que los sectores económicos locales que dependen de actividades e industrias intensivas en carbono tienden a oponerse al avance de políticas de reducción de GEI ya que elevan los costos de producción y afectan la competitividad[28]. Del mismo modo, resultados preliminares de nuestra investigación sobre política climática en Buenos Aires, San Pablo y México DF sugieren que tanto propietarios como desarrolladores urbanos tienden a oponerse a políticas de adaptación climática que impliquen la regulación del uso del suelo, ya que ello puede afectar valores y negocios inmobiliarios.

Por otro lado, hay actores empresariales que tienden apoyar políticas climáticas locales, ya sea para aprovechar un nuevo mercado o para generar ventajas competitivas[29]. En el caso de Buenos Aires, por ejemplo, el sector empresarial vinculado al negocio de bicicletas apoyo fuertemente las políticas de ciudad que promueven el uso de bicicletas y la movilidad sustentable, mientras que, llamativamente, las corporaciones de taxistas (un actor social importante en la política local) fueron uno de los sectores que más resistencias pusieron a estas iniciativas[30]. Como sugiere

[27] Huq, S., Kovats, S., Reid, H. y Satterthwaite, D. (2007). "*Reducing risks to cities from disasters and climate change*", Environment and Urbanization, 19: 3;
Hasan, A. (2007). "*The Urban Resource Centre, Karachi"*. Environment and Urbanization; 19;
Hughes, S. (2013*)."Justice in Urban Climate Change Adaptation: Criteria and Application to Delhi"*. Ecology and Society, 18(4).

[28] Zahran, S., Brody, S., Vedlitz, A., Grover, H., y Miller, C. (2008). "*Vulnerability and Capacity: Explaining local commitment to climate-change policy"*. (544-562 pp). Environment and Planning C: Government and Policy, 26.

[29] Sharp y otros (2011), Op. Cit.

[30] Entrevista Néstor Sebastian (Asociación Ciclistas Urbanos), Ciudad de Buenos Aires, 17/10/2013.

este ejemplo, las coaliciones políticas y sociales a favor o en contra de políticas climáticas se pueden formar con grupos de diverso origen y con motivaciones distintas. Esto crea la necesidad de una mayor investigación empírica sobre la agenda climática local y cómo los diferentes actores sociales y económicos inciden y son afectados por las políticas locales sobre cambio climático.

Finalmente, como último comentario de esta sección, vale destacar la falta de investigación sobre el rol de los partidos políticos en el desarrollo de la política climática. Esta falta de atención sobre los partidos políticos refleja, de alguna manera, el bajo nivel de politización de la agenda climática a nivel local. En otras palabras, la problemática climática no tiende a ser un tema electoralmente relevante ni objeto de competencia electoral entre los partidos políticos. Esta no es una cuestión de menor importancia. Sin duda, el grado de politización es un indicador de la relevancia que una comunidad atribuye a un problema determinado[31].

Nuestra investigación sobre la política climática en Buenos Aires, México DF y San Pablo brinda elementos que confirman esta evaluación inicial sobre el bajo nivel de politización de las cuestiones climáticas a nivel local. Los desafíos del cambio climático no aparecen como temas centrales en la política local de estas ciudades, aunque es interesante observar que las legislaturas de las tres ciudades aprobaron leyes sobre el cambio climático con el apoyo de coaliciones de gobierno y los partidos de la oposición[32]. Se puede plantear la pregunta hasta qué punto estos altos niveles de apoyo legislativo son el resultado de un creciente consenso entre las élites políticas locales sobre la necesidad de abordar el cambio climático o simplemente meras expresiones de la corrección política. La paradoja interesante que plantean las experiencias de Buenos Aires, San Pablo y México DF es que las élites políticas locales acordaron en adoptar legislación climática, pero las cuestiones climáticas aún no ocupan un lugar importante en el debate político local[33]. Explorar las razones de este fenómeno de la baja politización del cambio climático, y el impacto que ello puede tener en el desarrollo de la política del clima local, va más allá del alcance de este breve artículo. Sin embargo, estas son cuestiones fundamentales a analizar para comprender las relaciones entre la dinámica

[31] Carter, N. (2006). "*Party Politicization of the Environment in Britain*". Party Politics 12.

[32] Ryan, D. (2012), Op. Cit.

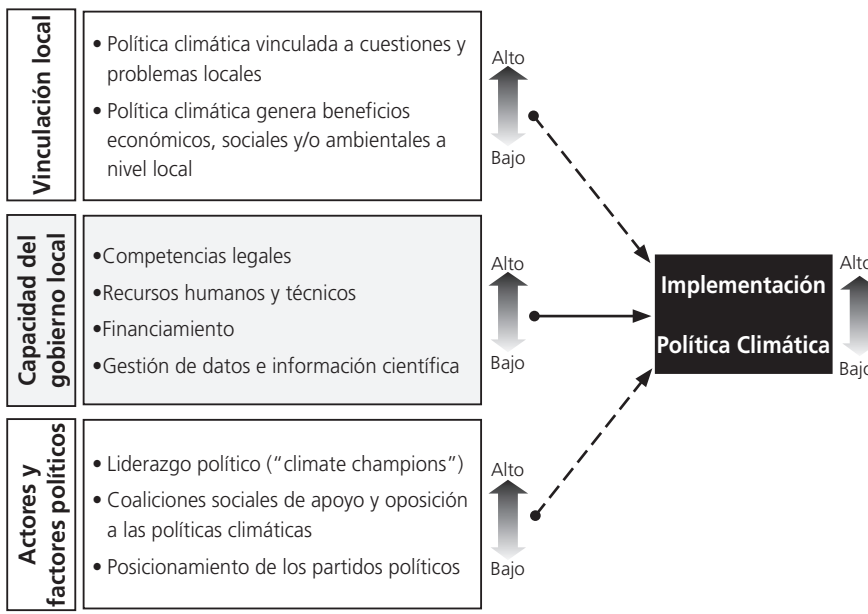
[33] Posiblemente el agravamiento o mayor frecuencia de eventos climáticos extremos pueda modificar la relevancia de la problemática del cambio climático en la agenda política local, como por ejemplo, la sequía que afecta gravemente a la ciudad de San Pablo.

de la política democrática local y cómo abordar los problemas del cambio climático a nivel de las ciudades.

III. Comentarios finales

Como se mencionó en la introducción, este artículo tiene por objetivo contribuir a la construcción de marcos de análisis que nos permitan estudiar de un modo más sistemático el desarrollo de la política climática de las ciudades. En base a la revisión de la literatura especializada y a nuestro estudio de campo sobre política climática en tres de las ciudades más grandes de América Latina (Buenos Aires, San Pablo y México DF), este artículo planteó que hay tres conjuntos de factores claves que inciden sobre la implementación de las políticas climáticas locales: la capacidad del gobierno municipal, la vinculación de estas políticas climáticas con temas o problemas locales y los factores políticos. El Gráfico 1 describe gráficamente el marco de análisis propuesto.

Gráfico 1. *Marco analítico: Factores claves que afectan la implementación de políticas climáticas locales.*



En base al análisis desarrollado en el artículo, se destacan tres aspectos sobre de la relevancia causal de estos factores para explicar la implementación de las políticas climáticas locales. En primer lugar, como ya se ha mencionado anteriormente, la capacidad de gobierno puede considerarse como una condición necesaria para la implementación efectiva de las políticas climáticas. En aquellos casos en que un gobierno local carezca en forma significativa de alguna de las capacidades analizadas en el artículo (ya sean competencias legales, financiamiento o recursos humanos y técnicos) es poco probable que pueda avanzar en la implementación efectiva estas políticas.

Sin embargo, aun cuando la capacidad del gobierno puede considerarse como una condición necesaria, no es una condición suficiente para la implementación efectiva de una política climática. Como se mencionó anteriormente, incluso cuando existe capacidad del gobierno, la implementación de una política puede ser bloqueada o retrasada por los actores políticos u otros grupos de interés. Esto subraya la necesidad de analizar los factores que inciden sobre los intereses y preferencias de los actores locales en relación con la política de cambio climático.

En segundo lugar, y continuando la línea de razonamiento planteada en el comentario anterior, nuestra revisión de la literatura destaca la relevancia del encuadre local de la política climática para generar apoyo social y político. Hasta qué punto una política climática esté vinculada a las preocupaciones locales, afecta en gran medida cómo los actores locales perciben los costos y beneficios de esa medida o política de gobierno. Este es un tema crítico especialmente para las políticas de reducción de emisiones de GEI que se caracterizan por generar beneficios globales y de largo plazo. Este tipo de políticas públicas, que benefician en forma difusa a grandes sectores de la sociedad, tienden a enfrentar serios problemas de acción colectiva, lo que muchas veces dificulta la generación y sostenimiento del apoyo político y social necesario para avanzar con dichas medidas de gobierno[34]. Mientras tanto, los costos de las políticas de mitigación tienden a afectar a sectores sociales y económicos específicos en el corto plazo, los cuales tienen todos los incentivos para oponerse activamente a la adopción y aplicación de estas políticas. Estas características de la política climática sugieren que para avanzar en acciones y estrategias locales que reduzcan GEI es clave hacerlo a partir de abordar problemas de relevancia para las ciudades (congestión del tránsito, calidad del aire, falta de espacios verdes, etc). Esta vinculación con problemáticas claramente locales contribuye a

[34] Wilson, J. (1995). *"Political Organizations"*. Princeton; New Jersey: Princeton University Press.

cambiar la distribución social de los costos y beneficios de las políticas climáticas y aumenta las posibilidades de construir coaliciones políticas y sociales locales más fuertes y duraderas, para apoyar estas iniciativas.

Por último, nuestra revisión de la literatura especializada ha puesto de relieve la falta de investigación sobre los factores políticos y actores involucrados en la política climática a nivel de las ciudades. Con la excepción de los estudios sobre el rol de los líderes o emprendedores climáticos, los aspectos políticos del cambio climático a nivel local es un campo relativamente poco investigado. En ese sentido, hay una serie de preguntas interesantes para analizar con respecto al papel de los partidos políticos, la opinión pública, los grupos de interés y movimientos sociales, y en general, sobre la dinámica de la política democrática local y los desafíos que plantea el cambio climático. Evidentemente, todas estas son cuestiones críticas que merecen ser objeto de mayor investigación y análisis a los fines de tener una mejor comprensión de las condiciones y factores que inciden en el desarrollo e implementación efectiva de las políticas climáticas de las ciudades.

CAPÍTULO VI

POLÍTICA Y CIUDADANÍA AMBIENTAL

Fotolia

LAS ACTITUDES POLÍTICAMENTE CORRECTAS EN FAVOR DEL AMBIENTE

Ernesto Cussianovich
Director Asociado de Poliarquía Consultores.
Trabaja en la División Energía, Recursos Naturales y Ambiente.

Resumen Ejecutivo

Los temas de la agenda ambiental en el país compiten hoy en inferioridad de condiciones con los temas económicos o con la inseguridad. La inflación, la posibilidad de la pérdida de empleo o la de ser una eventual víctima de un asalto o un robo, son problemas mucho más relevantes que la contaminación, los residuos o el cambio climático. La pregunta de quienes trabajan en temas ambientales es cómo, en ese contexto, se puede hacer para mejorar la visibilidad de la agenda ambiental. Mucho más, cómo hacer para que el grueso de la población entienda que el ambiente no es una cuestión aislada de su vida cotidiana, de sus preocupaciones económicas o de los conflictos que los enfrentan todos los días.

En este artículo analizamos algunas manifestaciones de lo que denominamos el comportamiento "políticamente correcto" de la población con respecto a los temas ambientales, mostrando que lejos de ser una actitud pasiva, puede en realidad convertirse en una alternativa dinámica y operativa para mejorar la visibilidad de la agenda ambiental. La mayoría de los argentinos muestra su interés, su simpatía o su preocupación por la situación del ambiente, a pesar que lo hacen desde una mirada muy correcta. ***"¿Cómo no voy a estar preocupado por el ambiente?"****, se preguntan casi con cinismo, mientras dan muestras de tener poca información o conocimiento de lo que están preguntando.*

Es necesario continuar con los esfuerzos para mejorar la información y el conocimiento de los temas ambientales en la opinión pública. Al mismo tiempo, se deben realizar acciones de persuasión en las esferas de la política, en las campañas electorales, en los tribunales o en los ámbitos empresariales. También ciertamente en las comunidades de base. En las páginas que siguen intentaremos demostrar que quizás se puede comenzar a hacer algo más desde el costado "políticamente correcto" que la mayoría muestra cuando se refiere comúnmente al "medio ambiente".

I. Introducción

A pesar que en los últimos años mejoró el posicionamiento en la opinión pública de los temas relacionados con la situación ambiental del país, el sector sigue teniendo poca visibilidad para la mayoría de los argentinos. Existe mayor información sobre el cambio climático, la contaminación o los residuos, pero no necesariamente una mayor comprensión de los problemas. En ese sentido, las encuestas nos indican que es necesario ampliar la agenda de temas y al mismo tiempo, hacerla más inteligible para los gobiernos, las empresas y las comunidades.

La posición en el ranking de prioridades de los ciudadanos es uno de los factores que refuerzan la invisibilidad de los temas ambientales. Para comenzar, el menú de problemas que ocupa hoy la cabeza de los argentinos es de tal amplitud que difícilmente el ambiente pueda competir en igualdad de condiciones. La inseguridad, la inflación, el desempleo, los bajos salarios, etc., han sido por más de una década preocupaciones muy latentes. A éstos se suman los problemas más estructurales pero no menos importantes como la salud, la educación, la vivienda o la justicia.

Por lo general, en los estudios de opinión pública todos estos temas surgen de manera espontánea. Especialmente cuando las personas pueden diferenciar los problemas que aquejan al país de aquellos que de manera directa los afectan a ellos y a sus familias. Con el ambiente no ocurre lo mismo. No aparece de manera espontánea en las respuestas de la gente, no es considerado un problema serio en el país y, salvo por algunos cambios de hábito recientes relacionados con la basura o el consumo de energía, no tiene una incidencia personal en la vida cotidiana de las personas.

Pero que los temas ambientales no surjan espontáneamente no significa que no estén, valga la expresión, "flotando en la cabeza" de los ciudadanos. De hecho, cuando les preguntamos directamente a las personas si están preocupadas por la situación ambiental o si les interesan las noticias relacionadas con este tema, la mayoría responde de manera afirmativa. "Sí, estoy muy preocupado" o "Sí, me interesan mucho".

Es cierto que esta expresión mayoritaria de preocupación por el ambiente está quizás mediada o influida por la actitud "políticamente correcta" que todos llevamos dentro. No obstante, resulta al menos significativo saber que hoy existe un porcentaje considerable de personas que, aun cuando manifiesta con cierto cinismo su preocupación por el ambiente, de manera implícita reconoce también que el tema ocupa un lugar expectante

en su agenda personal. Además, hay que celebrar que este escenario de corrección política es infinitamente más alentador que el de hace unos pocos años atrás, cuando sin ninguna clase de eufemismos, la mayoría de las personas tenía dudas o directamente negaba temas tan apremiantes como el calentamiento global. Hoy en día, afortunadamente más del 80% de los argentinos reconoce que el calentamiento global es causado por la acción del hombre.

Por otro lado, es casi imposible que los temas ambientales no estén alcanzados hoy por el radar de las personas. La televisión, los diarios y las redes sociales muestran todos los días datos, imágenes y noticias sobre hechos asociados al "medio ambiente" como comúnmente se lo menciona en la opinión pública. Más aún, si de redes sociales se trata, no se puede negar el exitoso posicionamiento que ha logrado la temática ambiental en los últimos años. El "medio ambiente" se ha "viralizado" y ha logrado avanzar hacia territorios de la opinión pública que de otra manera hubiese sido casi imposible conquistar.

Pero no hay que confundir. Que se haya viralizado en las redes no necesariamente significa que se ha instalado en la vida cotidiana de las personas. Hoy existe un porcentaje importante de la población que percibe, se interesa y hasta muestra su alarma por la situación del planeta. Sin embargo, lo está haciendo desde lo que podríamos llamar hoy una versión "*online*" de su actitud políticamente correcta en relación al ambiente. Es decir, se expresa mínimamente con una "actitud Facebook" o un "modo Twitter". Hace click en "*me gusta*" y luego lo comparte o, con un poco más de empeño, escribe y re-envía 140 caracteres de lo primero que "pasa por su cabeza".

En las páginas que siguen examinaremos esta actitud "políticamente correcta" con respecto al ambiente. Tomando algunas respuestas que aparecen en los estudios de opinión pública, mostraremos que se trata de un atajo que, si bien impide la comprensión cabal de los procesos que han desembocado en la actual situación del ambiente, puede convertirse también en una ruta alternativa para aumentar el interés general de la gente por los problemas del ambiente. En un contexto de poca información de calidad y de mucho desconocimiento sobre la situación ambiental del país, esta corrección política puede ser una oportunidad bien aprovechada para mejorar el posicionamiento de la agenda ambiental. El desafío es doble: mejorar la información y el conocimiento sobre el ambiente y colocar los temas de su agenda en un sitio prioritario, similar al que tiene hoy el acceso a la salud o el derecho a la educación.

II. Corrección política en el espacio público

Hoy en día, poco más de un 70% de los argentinos afirma estar "muy" y "bastante" interesado por la situación del ambiente en el país. Se trata de un porcentaje importante de personas que muestra su inquietud por este tema, aunque este vasto grupo incluye mayoritariamente a los ciudadanos que responden movidos por su corrección política. De hecho, muchas veces cuando interrogamos a la gente sobre su preocupación por el ambiente, una mayoría no sabe muy bien que contestar y responden a nuestras preguntas con otras preguntas. *"¿Quién no puede estar preocupado por el ambiente?"* o *"¿Cómo no voy a estar interesado en el tema?"*.

El concepto de corrección política que utilizamos aquí se refiere, en un sentido figurado, al lenguaje o al comportamiento que las personas utilizan para sortear situaciones que puedan contradecir u ofender las acciones o el pensamiento de una supuesta mayoría defensora de causas altruistas, pero de las que no tienen demasiado conocimiento ni información (la responsabilidad social, la protección del planeta, el derecho de los animales, etc.).

En el caso específico del ambiente, esta corrección política se pone de manifiesto en las muestras de aprecio o simpatía que las personas expresan por determinadas causas ambientales, aunque sin necesariamente entender los hechos o fenómenos que los originan. Se trata de un comportamiento que hace unas décadas atrás se definía como típicamente "burgués", con una fuerte cuota de oportunismo y exhibición.

De manera que, en reemplazo de un mayor entendimiento o de más información, los ciudadanos "políticamente correctos" con las causas ambientales ofrecen su preocupación, su interés y, a veces, hasta cierta voluntad por traducir y extrapolar su adhesión por el ambiente hacia otros temas, conceptos y valores. Efectivamente, en numerosos estudios de opinión pública y ambiente nos encontramos con que las personas, al responder espontáneamente algunas preguntas, buscan hacer coincidir sus respuestas con ciertos valores socialmente aceptados por la mayoría. Más aún, a veces asocian el cuidado del ambiente con otros hábitos y costumbres, como el cuidado del espacio y el ornato público o incluso el cuidado personal.

En una encuesta sobre hábitos verdes realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (2014), se les preguntó a los vecinos si en su vida cotidiana hacían cosas para cuidar el ambiente. En una buena muestra de

corrección política, un 90% de los porteños dijo que sí. Ahora bien, cuando se les preguntó a ese 90% qué cosas -por ejemplo- hacen a favor del ambiente, un 50% dijo que "separa y recicla residuos", un 17% que "tira la basura en contenedores", un 9% que "no tira la basura en la calle" y un 4% que "recoge los excrementos del perro".

Como puede apreciarse, la respuesta mayoritaria de la gente (el 50% que separa y recicla) probablemente es un resultado directo de la decisión política y la propaganda oficial para la separación de residuos en origen. La siguiente respuesta, con un 17% de adhesión, también se deriva de esta decisión y propaganda pública, aunque casi con seguridad está básicamente asociada a la cantidad de contendores puestos a disposición de los vecinos en las calles de la ciudad.

Finalmente, la tercera y cuarta respuesta, "no tira la basura en la calle" (9%) y "recoge los excrementos del perro" (4%), si bien son respuestas minoritarias están -en principio- más lejos de ser definidas como hábitos en favor del cuidado del ambiente y sí quizás más cerca de los tradicionales hábitos de urbanidad y convivencia cívica. No obstante, si las personas creen que son actos en favor del ambiente, ¿vale la pena contradecirlos o corregirlos? ¿No es acaso mejor que adquieran aún más conciencia ambiental a través de sus hábitos de buenos vecinos?

III. La corrección personal y joven por el ambiente

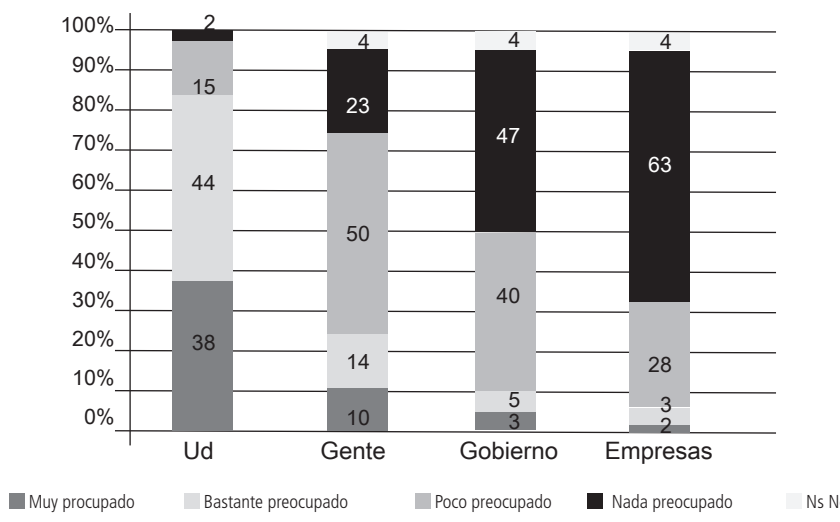
Las personas ofrecen entonces su opinión sobre temas ambientales con la seguridad de que lo que están diciendo está respaldado por el pensamiento de la mayoría (que paradójicamente parece pensar lo mismo). Con escasa información o con poco conocimiento sobre el "medio ambiente" los ciudadanos cuentan con la "garantía" que lo que digan o hagan será respaldado por sus conciudadanos. De esta forma, en un alto porcentaje sostienen que están preocupados por el ambiente e incluso, como observamos, asocian libremente sus buenos hábitos o costumbres urbanas como comportamientos destinados también a la protección del "medio ambiente".

Al respecto, un ejemplo interesante de corrección política es el que se ve reflejado en la relación entre el individuo y su entorno social. En los últimos años hemos realizado el ejercicio de preguntarles a las personas si, en comparación con el gobierno, las empresas y la gente (en general),

quienes son encuestados consideran que hoy están más o menos preocupados por el ambiente que los otros tres referentes. Esta pregunta la efectuamos a la población en grandes centros urbanos, en áreas rurales, en comunidades donde hay actividades extractivas, etc. y siempre encontramos la misma respuesta: "yo estoy preocupado por el cuidado del ambiente, el resto no lo está".

El año pasado, en oportunidad de un estudio sobre la situación ambiental en el país que realizamos con la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA), volvimos a interrogar a los argentinos, a lo largo y lo ancho del territorio, con la misma sencilla pregunta: *"¿Ud. cuán preocupado está por el cuidado del ambiente en el país?"*. Un 82% respondió que estaba "muy" y "bastante" preocupado y solo un 18% poco o nada preocupado. Ahora bien, cuando le preguntamos cuán preocupados creía que lo estaban las empresas y el gobierno, el 91% dijo que las empresas están "poco" y "nada" preocupadas por el cuidado del ambiente; y el 87% que el gobierno estaba "poco" o "nada" preocupado. Las respuestas no resultaban sorprendentes excepto cuando le preguntamos si creía que "la gente" estaba o no preocupada por el tema. El 73% dijo que la "gente" tenía una actitud similar: también está "poco" y "nada" preocupada.

"¿Cuán preocupado está usted/la gente/el gobierno/las empresas por el cuidado del medioambiente en el país?"



En conclusión, al parecer en todo el país, en las grandes y pequeñas ciudades o en comunidades dedicadas a la producción de petróleo, minería o soja, la gente afirma y confirma que el único que está preocupado por el cuidado ambiental es uno mismo. Sin embargo, como veremos luego, esta aproximación personal al cuidado ambiental cambia completamente cuando se le pregunta a las personas sobre eventuales esfuerzos personales que estarían dispuestos a hacer para confirmar su preocupación.

Más aún, al hacer el cruce por segmentos socio-demográficos, nos encontramos con que ese "yo" estaba más fuertemente representado en las personas de mayor edad. El 87% de los argentinos de más de 50 años está más preocupado en comparación con el 76% de los jóvenes de 18 a 29 años que dicen también estarlo. Los jóvenes no parecen estar más preocupados que sus mayores y en verdad, no hay ninguna razón para dudar de esa realidad. Suponer que la juventud es por definición una cualidad más cercana a los temas ambientales es, según las encuestas, algo equivocado y quizás estereotipado. En ese sentido, la variable generacional, en un contexto de corrección política ambiental, no nos permite llegar por ahora a ninguna conclusión en particular.

Por ahora sabemos que a los más jóvenes en realidad les interesa menos el cuidado del ambiente (que no es lo mismo que no les interese). Por su cabeza pasan en realidad muchas más cosas o, sencillamente, quizás son menos políticamente correctos que sus mayores a la hora de hablar sobre este tema. Por otro lado, después de todo, ¿quién puede definir hoy lo que les interesa a los jóvenes? Lo que sí parece cierto es que las nuevas generaciones cuentan hoy con internet y especialmente con las redes sociales como una vía diferente, útil y muy poderosa para apoyar las causas a favor del cuidado del planeta. Como vimos, por ahora parecen muy efectivos en aplicar lo que denominamos como una actitud de corrección política *online*. Sobre esta base potencial se pueden lograr muchas cosas.

IV. Corrección política con sentido común y sin mayores costos

Por otro lado, es necesario mencionar que la corrección política está también sostenida en una buena cuota de la espontaneidad y del sentido común que define a todas las personas. Estas son otras dos cualidades que nos ayudarían a dibujar un mapa de percepciones más o menos confiable

aunque, de manera contraria, nos impedirían conocer más en profundidad los niveles de conocimiento e información de la población.

El sentido común, al ser considerado por las personas como una forma de conocimiento espontáneo e inmediato, permite a veces recrear explicaciones estereotipadas y muy superficiales sobre las causas de determinados fenómenos, entre los que se incluyen obviamente los asociados a los cambios en el ambiente. Más aún, al tratarse de un conocimiento validado por la propia gente, termina sustituyendo al que mínimamente se requiere para comprender la complejidad científica de los cambios y procesos del ambiente.

Por otro lado, el sentido común, sumado a las actitudes de corrección política, genera en las personas muchas afirmaciones sobre el ambiente que podríamos definir como respuestas u opiniones "sin costo". Ciertamente, por lo general las respuestas políticamente correctas sobre este tema no tienen consecuencias materiales directas para quien opina. "*Estoy interesado*" o "*Estoy preocupado*" no son sino afirmaciones sueltas, sin ningún precio para quien las expresa.

Entonces, cuando se le pregunta a las personas sobre su preocupación por temas como el excesivo consumo de agua o de energía, las respuestas políticamente correctas que ofrecen para condenar estos excesos no tienen en general un "costo" directo. Frente a la pregunta *"¿está Ud. preocupado por el excesivo consumo de electricidad en los hogares?"* la lógica respuesta es sí y con seguridad está "muy" y "bastante" preocupado por el tema. Algo distinto ocurre cuando a esas mismas personas interesadas por el cuidado del ambiente, se les pregunta si, dada su preocupación, estarían dispuestas a pagar una alícuota adicional en su factura de electricidad que tenga como objetivo financiar el uso de energías limpias. Es decir, si usted está preocupado por el excesivo consumo de electricidad, *"¿estaría dispuesto a pagar más para que existan fuentes alternativas más limpias?*

Muy probablemente el resultado sea que el *homo economicus* que las personas llevan dentro terminen eliminando casi por inercia al *homo ecologicus*, más sensible y políticamente más correcto. La posibilidad de efectuar un pago adicional, en favor de un tipo de energía que probablemente no entiende bien de qué se trata y que, además, no lo beneficiará en la corta duración, con seguridad producirá una variación importante en el comportamiento y en las respuestas de las personas con respecto al ambiente.

En otro estudio sobre hábitos de consumo y ambiente en la CABA, pudimos observar que los vecinos de la ciudad tienden a responder más positivamente sobre aquellos hábitos en los que el factor económico los afecta o los condiciona directamente. Es decir, son más proactivos y más entusiastas en las eventuales acciones de protección del ambiente donde hay involucrado un "costo" adicional que los interpela. Esto nos obliga a pensar que seguramente muchas acciones consideradas hoy como eventos "para proteger el ambiente" están en realidad, muy condicionadas por las consecuencias que pueden tener en el bolsillo de las personas.

Esto significa que si ante la pregunta *"¿con qué frecuencia apaga las luces en ambientes desocupados?"* nos encontramos con un porcentaje alto de la población que asegura que siempre o habitualmente apaga las luces, lo primero que debemos hacer es desestimar que ha habido un mágico aumento de la conciencia en favor de la reducción del consumo eléctrico y, más bien, verificar en las estadísticas algún aumento significativo en el precio de la tarifa del servicio eléctrico.

En la encuesta que realizamos en la CABA, efectivamente preguntamos sobre el hábito de consumo eléctrico en los espacios no utilizados, así como la frecuencia en el uso de artefactos eléctricos de bajo consumo. Descubrimos que hoy un 73% de los porteños asegura que "habitualmente" apaga las luces de los ambientes que no utiliza o que también "habitualmente" compra electrodomésticos de bajo consumo. Para una pregunta similar en relación al consumo diario de agua, un 53% afirmó que suele cerrar la canilla cada vez que lava sus platos o se cepilla los dientes. Finalmente, en relación a las compras diarias en los supermercados, un 54% de los vecinos de la ciudad aseguró que no compra más bolsas plásticas y que en cambio, usa "changuitos" o bolsas de tela.

Ahora bien, cuando efectuamos una pregunta que no está directamente relacionada con una acción que genere costos adicionales para las personas pero sí en cambio, esfuerzos extra en favor del cuidado del ambiente, los porcentajes de adhesión y de entusiasmo de la población descienden sensiblemente. Frente a la pregunta *"¿con qué frecuencia separa Ud. la basura en reciclable y no reciclable*?" solo un 32% de los porteños dice que habitualmente lo hace, mientras que un 62% afirma que algunas veces o nunca lo hace.

Para la mayoría de las personas "ahorro de energía" significa "ahorro de dinero" y no necesariamente "ahorro en favor del ambiente". Por su parte, "reciclar" o "separar residuos" implica comprar recipientes para la

basura, leer instrucciones para entender la separación en origen, destinar tiempo para llevar a cabo las tareas, etcétera. Es decir, esfuerzos y costos adicionales que el individuo debe poner a disposición del cuidado del ambiente. No obstante, probablemente lo hace. Quizás porque mejoró su conciencia ambiental o simplemente porque este hábito es una buena oportunidad para mostrar aún más su corrección política. A partir de entonces él y su familia podrán identificarse pero también, mostrarse como personas dentro del selecto y prestigioso grupo de ciudadanos que separan residuos y además reciclan. También, tienen la opción de afirmar que sencilla y honestamente son un grupo de ciudadanos que están a favor del cuidado del ambiente.

V. Conclusión

En estas líneas buscamos mostrar algunos ejemplos de cómo es posible acrecentar la agenda ambiental en el grueso de lo que comúnmente denominamos "población general". Hemos visto como tal vez a partir de ciertas actitudes de corrección política de las personas a favor del ambiente, es posible construir una agenda de temas y problemas específicos que acrecienten la información y el conocimiento, a la vez que aumente la adhesión por la temática ambiental.

Ciertamente, es quizás una manera un tanto exagerada de poner en tela de juicio el poco éxito en el posicionamiento de los temas ambientales en la agenda pública. En los últimos años prevaleció un fuerte sesgo pesimista, de abatimiento y letanía en la información sobre la situación del ambiente, que si bien puede ser sustancial para alertar sobre la situación, no ha resultado efectivo para atraer un público renovado, especialmente entre los más jóvenes.

Las preguntas que caben hacerse son ¿cómo atraer a cada vez más segmentos de la población en la problemática ambiental? ¿Cómo construir actitudes cada vez más firmes y sólidas a favor del cuidado del ambiente a partir de miradas superficiales e incluso a veces hasta casi desdeñosas en relación a este tema?

En los últimos años hemos comprobado como algunas organizaciones, empresas y hasta gobiernos en muchos países han comenzado a experimentar otras formas de atraer más públicos. En algunos casos se ha apelado al tiempo libre, al entretenimiento o al consumo. Por ejemplo,

en el Reino Unido se ha comenzado a proponer nuevas formas de acercamiento a la población través de la antipatía que genera cada vez más entre los consumidores el *packaging* de los productos de consumo masivo. El "rechazo" al *packaging* unificó actitudes a favor del ambiente y los británicos (como los "políticamente correctos" en la Argentina) si bien no están dispuestos a reducir el consumo de productos, hoy exigen que lleguen con un envoltorio más reducido al consumidor.

EL ROL DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Leandro Despouy
Presidente de la Auditoría General de la Nación

Resumen Ejecutivo

A lo largo de este trabajo realizaremos un repaso de las competencias y atribuciones que la Carta Magna confiere a la Auditoría General de la Nación (AGN) como órgano de control externo de la gestión ambiental del Sector Público Nacional.

Asimismo, abordaremos algunas de las múltiples auditorías ambientales efectuadas en los últimos años por el Departamento de Control de Gestión Ambiental y otros de la AGN, haciendo especial referencia al trabajo realizado sobre la cuenca Matanza-Riachuelo. Los informes resultantes se encuentran a disposición en el sitio web de la Auditoría General de la Nación. Adicionalmente, tienen la misma fuerza probatoria que los informes periciales, cuando se agregan a los procesos judiciales dirigidos a determinar la recomposición del daño ambiental colectivo.

A partir de esta revisión podrá advertirse que la temática ambiental no constituye aún una prioridad en la agenda nacional. Esto se hace patente ante la ausencia de políticas de protección y cuidado del ambiente, la falta de presupuesto e incluso, en algunos casos, irregularidades en el manejo de los fondos públicos; redundando en un impacto ciertamente negativo sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

I. El control externo de la gestión ambiental en la Constitución Nacional

Tras la reforma de la Constitución Nacional (CN) de 1994 y la incorporación del artículo 85 en su texto, la Auditoría General de la Nación (AGN) pasó a tener jerarquía constitucional como órgano de asistencia técnica del Congreso Nacional, con autonomía funcional que realiza el control externo de la Administración Pública Nacional.

Con igual jerarquía que el artículo 85 de la CN, la reforma de 1994 incorporó el artículo 41 que establece el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, y el artículo 43 que consagra las garantías procesales necesarias para que la ciudadanía pueda acudir a la justicia, cuando el ejercicio de este derecho "*…se vea… amenazado… en forma grave o inminente*", a través del inicio de la acción de amparo colectiva.

Además, el artículo 41 establece que las autoridades deben cuidar y garantizar el derecho a un ambiente sano y equilibrado a toda la población. Como consecuencia de esta responsabilidad estatal, la AGN asume las competencias de control que tiene para auditar la gestión ambiental de la Administración Pública Nacional.

La AGN asignó al Departamento de Control de Gestión Ambiental, dependiente de la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales, la responsabilidad primaria de "*evaluar organismos, programas o proyectos del Estado Nacional que ejerzan control sobre la preservación del medio ambiente y del patrimonio natural o que tengan a su cargo la gestión sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; el grado de concreción de sus metas y objetivos; la eficiencia y economía con que obtienen y aplican sus recursos y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias*[1]*".*

De esta forma, la AGN ejerce una función de contralor de la administración pública nacional en materia de gestión ambiental y manejo de los recursos naturales; y por medio de los informes aprobados por el Colegio de Auditores, se ha logrado generar una importante herramienta de evaluación y control del desempeño del Estado Nacional en materia de política ambiental, a través de más de 120 informes realizados en estos últimos 12 años por el Departamento de Gestión Ambiental, y aproximadamente 400 si tenemos en cuenta los realizados por otros Departamentos de la AGN.

[1] Resolución AGN 244/01.

En este punto, es oportuno señalar que todos estos informes, al ser emitidos por organismos del Estado, tienen la misma fuerza probatoria que los informes periciales, cuando se agregan a los procesos judiciales dirigidos a determinar la recomposición del daño ambiental colectivo, sin perjuicio del derecho de las partes a impugnarlos judicialmente[2].

También es bueno destacar que, desde 2002, la AGN viene haciendo públicos, en forma inmediata, los informes aprobados por el Colegio de Auditores a través de su publicación en la página web del organismo[3] para que estén al alcance de todos los ciudadanos, legisladores, periodistas, analistas políticos y funcionarios de gobierno. De esta forma, se ha ido dando cumplimiento a las exigencias planteadas en la Ley Nº 25831, que garantiza el derecho de acceso a la información pública ambiental que se encontrare en poder del Estado.

II. Los informes ambientales más destacados de la AGN

Solo a título ilustrativo, podemos citar algunos de los informes elaborados por la AGN, entre ellos, el referido al análisis de la gestión de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SAyDS) en cumplimiento de la Ley Nº 26331 de Protección de los Bosques Nativos, aprobada en 2007 por el Congreso de la Nación con el objetivo de poner freno a los desmontes por la expansión de la frontera agrícola.

De acuerdo a ese informe, la mayoría de los artículos de la ley no fueron reglamentados. A su vez, se constataron irregularidades en los ordenamientos territoriales a cargo de las provincias para establecer las áreas de desmonte y las que deben ser conservadas. En Salta y Santiago del Estero hubo una gran deforestación en zonas donde debía estar prohibido: se autorizaron talas de manera indiscriminada y sin cumplirse los requisitos de audiencias públicas y consultas previas.

La AGN recomendó la terminación del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas para poner freno a los desalojos de las comunidades, que deben recurrir, en algunos casos, hasta a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) para hacer valer sus derechos, dado que los bosques nativos están vinculados a los conflictos por la tenencia de la tierra.

[2] Ley Nº 25675, General del Ambiente.

[3] Sitio web: www.agn.gov.ar

Por su parte, la AGN detectó que el financiamiento previsto en la ley fue entre un 12,2% y un 36,5% menor de lo que efectivamente correspondía, y que las rendiciones de cuentas ante la Jefatura de Gabinete son ineficientes y provocan demoras en la recepción de los fondos para las provincias y en la ejecución de los planes de conservación.

Todo ello contribuyó a que se perdieran alrededor de 2 millones de hectáreas de bosques entre 2007 y 2011, lo que afectó negativamente la calidad de los suelos y la existencia de especies animales y vegetales; también disminuyó la capacidad de los bosques de capturar dióxido de carbono para mitigar los efectos del cambio climático.

En materia de acceso al agua potable y al servicio de cloacas, la AGN detectó que AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.) no cumplió con la meta de prestar el servicio de agua potable al 100% de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y de los municipios del Gran Buenos Aires que están en su área de servicio[4].

Una auditoría a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura llegó a la conclusión de que se ha afectado gravemente la biomasa reproductiva de merluza y calamar –especies que representan el 80% de la producción pesquera argentina–, debido a que el organismo ignora las recomendaciones del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), lo cual se agrava porque los sistemas de control son deficitarios.

En 2008, un informe sobre la gestión de la Secretaría de Minería en el Yacimiento Carbonífero Río Turbio (YCRT) constató que la falta de traslado y tratamiento de los residuos de la minería en Río Turbio (provincia de Santa Cruz) generó un pasivo ambiental que se traduce en suelos y aguas contaminadas y la afectación de la salud de la población[5].

En materia de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos (RSU), ni la Ley de Presupuestos Mínimos ni la estrategia nacional dieron resultados exitosos. Un claro ejemplo lo constituye el programa de gestión de RSU en municipios turísticos financiado a través del crédito internacional, donde hubo sub-ejecución de presupuesto, falta de difusión y discrecionalidad en la selección de municipios[6].

---

[4] Resolución AGN 246/12.

[5] Resolución AGN 9/08.

[6] Resolución AGN 79/11.

III. El control de la AGN sobre la gestión de la cuenca Matanza-Riachuelo

En marzo de 2006, el Colegio de Auditores de la AGN aprobó un informe sobre las condiciones y el deterioro ambiental y sanitario de la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), a través del análisis de la gestión del entonces Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo (CEMR) durante el período 1995-2005[7].

Ese informe constituyó un documento público de invalorable importancia para el abordaje de la problemática de la CMR, porque el 30 de agosto de 2006 la AGN lo presentó espontáneamente en la secretaría de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en el marco de la causa "*Mendoza c/ Estado Nacional y otros*".

Entre otros hallazgos, el informe daba cuenta que el 65,9% de los hogares de la CMR no tenía acceso a los servicios de cloacas, y afirmaba que las principales fuentes de contaminación eran los vertidos cloacales e industriales (plomo, mercurio, zinc, cadmio, cobre, magnesio, níquel e hidrocarburos y sus derivados) y la falta de una gestión adecuada de los residuos de las operaciones portuarias, los buques que entran al Riachuelo[8], los RSU y los agroquímicos generados por la actividad agropecuaria de la región.

El área de Dock Sud y el relleno sanitario del CEAMSE ubicado en Villa Domínico (Avellaneda), si bien no forman parte de la cuenca, contribuyen e impactan negativamente en el deterioro ambiental de la región, y la contaminación se extiende a la franja costera sur del Río de la Plata, por las descargas del Riachuelo y el río Lujan, los canales Sarandí y Santo Domingo y el emisario de líquidos cloacales de Berazategui, que aportan el 80% de los contaminantes de esa zona costera.

Dicho informe daba cuentan que en el área de Dock Sud había alrededor de 50 establecimientos industriales entre los que se destacan, por su envergadura, dos refinerías de petróleo, 8 plantas de recepción

[7] Resolución AGN 24/06.

[8] "La zona se caracteriza principalmente por el tráfico de petróleo, gas, carbón y otros productos químicos y de la industria alimentaria. En 1999 se registraron movimientos que superaron los 13 millones de toneladas, le corresponde el 34 % del movimiento de mercaderías operado por los puertos bonaerenses. Con un total de 2960 buques ingresados en 1999 (51,5% del total de buques ingresados en todos los puertos de la Provincia de Buenos Aires)", AGN, "Resolución 24/2006", pág. 18.

y almacenaje de petróleo y sus derivados, 4 plantas de recepción y almacenaje de productos químicos y 1 central eléctrica. A los rubros antes mencionados se suman: industrias de procesos, empresas de transporte, amarres, areneras, estaciones de servicio[9].

Ello constituye un grave problema por la cercanía de la toma de agua de la Planta Potabilizadora General Belgrano, operada en ese momento por la empresa Aguas Argentinas S.A. para proveer agua destinada al consumo humano en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Este mismo informe a su vez, dejaba en evidencia que la alta degradación ambiental pone en grave riesgo sanitario a la población y se estimaba en aquellos años que un 50% de los niños analizados en la zona de la "Villa Inflamable" tenían altas concentraciones de plomo en la sangre[10].

IV. Informes de auditoría sobre la ejecución presupuestaria de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)[11]

Además de las competencias propias de la AGN en materia de supervisión de la gestión ambiental, en 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa *"Mendoza, Beatriz c/ Estado Nacional, Provincia y Ciudad de Buenos Aires"*, le asignó la función de efectuar "*el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)"*,razón por la cual a continuación haremos una breve referencia a la labor desarrollada por la AGN en función de ese mandato judicial.

Dicho plan tiene una ejecución anual promedio entre 9 y 11 mil millones de pesos y entre la AGN y la ACUMAR se suscribió en noviembre de 2011 un Convenio de Auditoría que estableció las pautas del control de la asignación y ejecución presupuestaria de dichos fondos.

En el marco de dicho Convenio se aprobó un informe al 31/12/2012 que recopila todas las conclusiones de las actividades de control llevadas a

[9] AGN, ibídem.

[10] En 2010 fue aprobado un nuevo informe de seguimiento de las recomendaciones que evaluó la gestión e implementación del Plan de Gestión Ambiental de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) creada por la Ley Nº 26168.

[11] Plan Integral de Saneamiento Ambiental.

cabo en el ejercicio 2012, en lo referente a la ejecución presupuestaria[12], los estados contables y la carta de control interno con recomendaciones de ACUMAR, así como también, los estados contables del Fideicomiso BAPRO, en su calidad de agente fiduciario del Fondo de Compensación Ambiental de ACUMAR.

También se aprobaron los informes de auditoría de los programas del Ministerio de Planificación Federal, con actividades vinculadas al PISA e identificadas en su presupuesto. Entre ellos, los programas de Construcción Federal de Viviendas-Techo Digno, las Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, Fortalecimiento Comunitario del Hábitat, Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas y el de Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Municipios.

Las observaciones más comunes y recurrentes que surgen de la revisión de esos programas, son las dificultades para controlar si los datos de ejecución de los programas concuerdan con la información contenida en el PISA, las deficiencias e inconsistencias en los expedientes que respaldan la ejecución de las obras y los atrasos significativos en la ejecución de las obras con continuas re-determinaciones de precios.

Por otra parte, se constató en su oportunidad que no se habían concretado los procesos necesarios para la operatividad del Préstamo 7706-AR BIRF, destinado casi en su totalidad a las obras de infraestructura del Colector Margen Izquierdo y Desvío Colector Baja Costanera Emisario Planta Riachuelo, cuya ejecución está a cargo de AYSA. Además, las rendiciones de cuentas de los fondos federales recibidos por los municipios no cumplen los requisitos normativos y exhiben un bajo porcentaje de rendición.

Sistema de Indicadores

El Informe Anual de Indicadores observa que la ACUMAR cumple de modo parcial la manda de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en lo relativo a las funciones del Sistema de Indicadores como herramienta de exposición de los resultados alcanzados en el proceso de saneamiento de la CMR. Esta observación se sostiene, principalmente, en la inclusión indebida de indicadores de la gestión del organismo en el Sistema y en la insuficiencia de indicadores de resultados relativos a los objetivos fijados por la CSJN.

[12] SAF 342 de apoyo a la ACUMAR, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Deficiencias de control en Contrataciones y Convenios

La Auditoría ha desarrollado un esquema general de control para establecer una planificación vinculada estrictamente con el proceso de contrataciones, para aplicar en los organismos vinculados con el PISA.

Del Informe de Convenios y Contrataciones al 30/06/2013 aprobado por el Colegio de Auditores, destacamos que los procedimientos de contratación estipulados por la normativa interna de ACUMAR, no son de aplicación directa y los fondos que financian las obras y servicios contratados son públicos, de manera que se impone establecer en los convenios cláusulas de rendiciones de cuentas más detalladas y exhaustivas, debido tanto a la magnitud de los montos transferidos por la ACUMAR a los entes subejecutores, como a la necesidad de controlar que los recursos económicos hayan sido aplicados efectivamente para el destino establecido, de la manera más conveniente, técnica y económica, asegurando la eficiencia, eficacia y transparencia de la contratación.

De los convenios con Municipalidades

Para los casos de tercerización de servicios, el Reglamento de Rendición de Cuentas (Anexo II de los Convenios suscriptos) no contempla los procedimientos y contratos suscriptos con personas físicas y/o jurídicas que regulen la relación laboral con el municipio, las actas o contratos de constitución de personas jurídicas (cooperativas y demás sociedades contratistas) y las constancias de inscripción en impuestos nacionales y provinciales. Mientras que se constata una baja rendición de cuentas de las fondos transferidos por el Estado Nacional.

Limpieza de márgenes

En los informes y análisis propios de la organización se detectaron importantes diferencias respecto de los costos unitarios por kilómetro de limpieza de márgenes en los distintos municipios, tal como ejemplifica el siguiente cuadro[13]:

[13] Fuente: Informe de Auditoría Interna 5/2014 - Monto total del Convenio / km de margen.

Municipio	Tramo	Costo por km por Convenio
Avellaneda	Arroyo Santo Domingo-Sarandí	$220.192
Lanús	Hornos-Viamonte	$1.620.029
Lomas de Zamora	Antiguo Cauce Matanza	$1.140.556
Lomas de Zamora	Arroyo del Rey	$205.832
Almirante Brown	Arroyo del Rey	$89.334

Limpieza de basurales. Reinserción

Según información producida por la Auditoría Interna de la ACUMAR, se detectó un alto porcentaje de reinserción y sitios con basura previamente limpiados por ACUMAR. De los 167 sitios que han sido limpiados (micro-basurales, basurales y macro-basurales) y auditados por la AGN se encuentra con basura el 71,9%; y limpios, sólo el 28,1% mientras que de los 120 sitios con basura se encontraron muy sucios 30 y los 90 restantes con puntos de arrojo.

Por su parte, la Coordinación de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (CGIRS) de ACUMAR informó que a marzo de 2013 se ha detectado una reinserción en 87 sitios (46,77%) sobre el total de sitios erradicados, cifra que, a mayo de 2013, aumentó a 90 sitios (50,54%).

Además, se verificó que la comunicación de la CGIRS a los municipios de las situaciones de detección de basura y reinserción en sitios saneados no es suficiente para controlar y reconducir la situación y se verificó un incumplimiento de los acuerdos específicos relevados entre la ACUMAR y los municipios respecto de las responsabilidades que deben asumir estos últimos en cuanto a las acciones a seguir luego del saneamiento de los basurales.

V. A modo de conclusión

A lo largo de este trabajo hemos realizado un repaso de las competencias y atribuciones que la Constitución confiere a la AGN, como órgano de control externo de la gestión ambiental del Sector Público Nacional, y hemos comentado solo algunas de las múltiples auditorías ambientales

efectuadas a lo largo de estos últimos años, haciendo especial referencia al trabajo realizado en el ámbito de la cuenca Matanza-Riachuelo.

Este repaso nos permite concluir que la temática ambiental no ha estado en la agenda nacional como tema prioritario, debido a la ausencia de políticas de protección y cuidado del ambiente, la falta de presupuesto para cumplir con los objetivos fijados en los programas y las normas nacionales ambientales y, en algunos casos, por las irregularidades detectadas en el manejo de los fondos públicos.

Todo ello afecta de manera negativa el ambiente y la calidad de vida de la población, y pone en riesgo la conservación de los bosques nativos, los recursos hídricos, los recursos pesqueros y los suelos, así como la salud y el bienestar de las personas, debido a los impactos sociales de la contaminación, por la falta de servicios esenciales como el agua potable y las cloacas en el área metropolitana o la ineficiente gestión de los residuos en algunos municipios turísticos de nuestro país.

Por último, sólo nos resta decir que el material que ha ido elaborando la AGN en materia de control ambiental se encuentra a disposición del público en su portal institucional[14], y que puede ser consultado libremente a través del buscador de la página web para las consultas que puedan ser de interés para el lector.

Asimismo señalar que desde la AGN vamos a seguir trabajando para contribuir con nuestro trabajo a sentar las bases que le permitan a la Argentina garantizar a las actuales y las futuras generaciones la posibilidad de vivir en un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, tal como lo establece el mandato de nuestra Constitución Nacional.

[14] Sitio web: www.agn.gov.ar

INDICADORES DE GESTIÓN: pocos avances en la implementación de normas ambientales, escasos recursos y baja coordinación

Pía Marchegiani, Samanta Rausch y Macarena Marán
Área Participación de FARN

Resumen Ejecutivo

Este trabajo reúne los resultados de una nueva edición del análisis de indicadores que se realiza desde hace cuatro años. Se analiza por un lado, el cumplimiento de la ley de acceso a la información pública ambiental (indicador 1) y por el otro, el cumplimiento de otra normativa ambiental (indicador 2).

En relación a la observancia del Indicador 1 se destaca el trabajo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación que permanece en valores elevados a lo largo de las distintas ediciones y el gran progreso de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en el último período. Este indicador se complementó con entrevistas a funcionarios de los organismos relevados. Para gran parte de los funcionarios la mejora en la gestión de la generación y acceso a la información se vincula en primer lugar, con una decisión política y luego requiere un tiempo para modificar la cultura organizacional hacia adentro.

En el indicador sobre cumplimiento de otra normativa ambiental se identificaron pocos avances y bastantes retrocesos. Entre las situaciones más críticas está la Ley de Glaciares y la situación de los residuos industriales, que mostraron escasos avances desde su sanción. Como aspectos positivos se destacan el progreso en los sistemas de información, aunque los mismos no se logran traducir aún en mejoras en la calidad del ambiente.

I. A modo de introducción: Para qué medimos, qué medimos y cómo medimos

En la última reforma constitucional del año 1994 se reconoció el derecho a un ambiente sano para todos los habitantes de nuestro país. En los años siguientes se sancionaron varias leyes de presupuestos mínimos[1] para salvaguardar este derecho. Sin embargo, pese a la existencia de esta normativa, su implementación continúa siendo deficitaria.

La Ley de Acceso a la Información Publica Ambiental (LAIPA)[2], es una de estas leyes de presupuestos mínimos, y regula de modo específico el derecho al acceso a la información pública ambiental. Esta norma, que resulta de aplicación obligatoria en todo el territorio de la Nación, refuerza los principios democráticos y derechos universales reconocidos en la Constitución. El Estado debe garantizar la plenitud del derecho de acceso a la información pública. Esto implica tanto, no obstaculizar el acceso a la información –garantizando la libertad de prensa y la difusión de ideas sin censura previa–, como asegurar canales que fomenten y hagan accesible la información.

En este sentido, consideramos que el acceso a la información es fundamental para el ejercicio de los derechos contemplados en nuestra Constitución y más aún, los relacionados al cuidado y protección del medio ambiente.

Por este motivo, desde hace cuatro años la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) utiliza un sistema de indicadores con el fin de medir el cumplimiento de la normativa ambiental vigente. Los indicadores resultan una herramienta objetiva de evaluación y gestión, útiles para fortalecer programas y/o actividades en sus diferentes momentos, ya sea en la elaboración, ejecución o evaluación.

El sistema de indicadores utilizado propone evaluar por un lado, el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (objetivo 1) y por otro, la observancia de otra normativa ambiental (objetivo 2). Utiliza como fuente de verificación a los pedidos de información[3], que

[1] Se entiende como presupuesto mínimo al umbral mínimo de protección ambiental que dicta la Nación y rige uniformemente en todo el territorio nacional.

[2] Boletín Oficial: 06 de enero de 2004.

[3] Los pedidos de acceso a la información son solicitudes que requieren a los organismos públicos información relativa al ambiente. Su única formalidad es la identificación de quien solicita y su pretensión.

dada su gratuidad y fácil producción, permite conocer el funcionamiento y alcance de la información brindada por cinco organismos ambientales estudiados: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires (OPDS), y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA).

Este sistema contempla un indicador específico para cada uno de los objetivos planteados[4].La medición respecto del **primer objetivo** se efectúa a partir de la verificación del cumplimiento de los principales aspectos que hacen a la naturaleza del derecho de acceso a la información (su universalidad y su gratuidad) y a las obligaciones del Estado (brindar información en tiempo y forma).

De este modo, se definieron cuatro criterios claves (i. respuesta del organismo, ii. respuesta completa, iii. respuesta en plazo, iv. costo razonable), cuya verificación es incorporada a una escala que permite evaluar el grado de cumplimiento de cada organismo ambiental respecto de la ley de acceso a la información pública ambiental. La escala va del 0 al 8 (0 representa el menor grado de cumplimiento y 8 el máximo).

En cuanto al **segundo objetivo**, sobre el cumplimiento de otra normativa ambiental, en primer lugar se delimitaron los temas y obligaciones a relevar, ya que trabajar sobre la totalidad de obligaciones existentes excedía el objeto de este trabajo. Se tuvo en cuenta que estas obligaciones fueran de fácil verificación para poder cotejar la información brindada por el organismo (como respuesta a los pedidos de informes efectuados) con información disponible en otros medios de fácil acceso (por ejemplo, sitio web). De ese modo, se puede evaluar inicialmente si lo que el organismo manifiesta cumplir se concuerda con la información disponible. Este segundo indicador clasifica en tres los distintos niveles de observancia alcanzados por los diferentes organismos. Así, las categorías, son las siguientes:

[4] Para más detalles sobre la metodología, ver ediciones anteriores de este trabajo:
Informe Ambiental FARN (2011): farn.org.ar/informe2011.pdf
Informe Ambiental FARN (2012): farn.org.ar/informe2012.pdf
Informe Ambiental FARN (2013): farn.org.ar/informe2013.pdf
Informe Ambiental FARN (2014): farn.org.ar/informe2014.pdf

- gris claro: **cumplimiento alto**
- gris: **cumplimiento intermedio**[5]
- negro: **cumplimiento bajo**

Para mayor precisión se incorporó un elemento más a esta categorización que proviene de los Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental (IACNA) desarrollados por INECE[6]. Este elemento, valora el tipo, desarrollo y efecto de las actividades efectuadas. Se utiliza únicamente para análisis en los casos de cumplimiento alto e intermedio, dado que en los casos de bajo no se puede determinar las actividades. Así, se analizan:

a) Indicadores de entrada: refiere a recursos que sirvan de base a los organismos para cumplir la función (recursos humanos, presupuesto, capacitación);

b) Indicadores de salida: productos obtenidos de dichas actividades;

c) Indicadores de resultado: abarcan los efectos (corto o mediano plazo) provocados por los indicadores de salida;

d) Resultado final: se refleja en la calidad ambiental.

[5] Se considera categoría gris o de alto cumplimiento cuando el organismo contesta la solicitud y ese cumplimiento puede ser verificado por otra fuente. Se considera categoría negra o de bajo cumplimiento cuando el organismo no contesta, no cumple o no puede ser verificado el cumplimiento. Y se considera categoría gris o de intermedio cumplimiento cuando el organismo: 1) cumple pero no contestan: 2) contestan pero no cumplen o 3) contestan diciendo que cumplen, pero eso no es verificable.

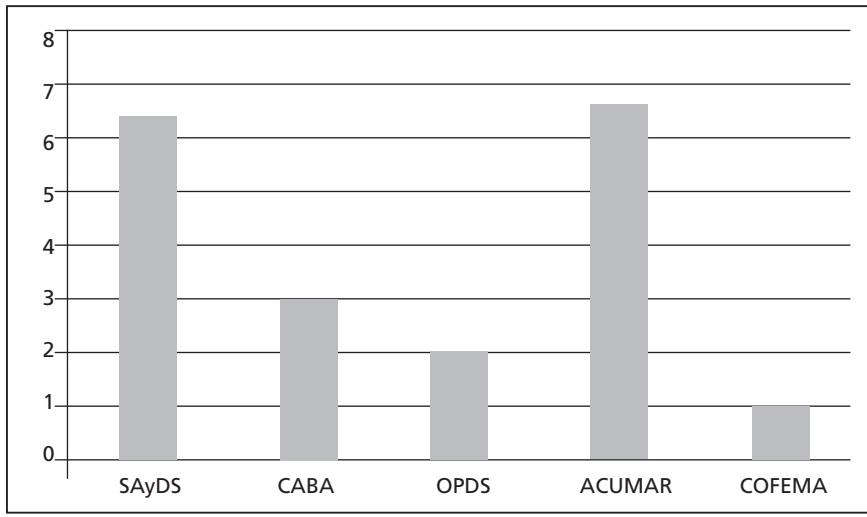
[6] Red Internacional para el Cumplimiento y Ejecución de Normas Ambientales (INECE). Esta lógica de análisis fue tomada por FARN en los primeros artículos sobre indicadores que pueden consultarse en farn.org.ar

II. Indicador sobre cumplimiento de la normativa de Acceso a la Información Pública Ambiental (Objetivo 1)

a. Resultados

El gráfico 1 muestra el resultado del cumplimiento de la normativa de acceso a la información pública ambiental. Se puede observar que los organismos con mejor capacidad de respuesta en el período analizado (2013/2014[7]) fueron la ACUMAR y la SAyDS, en ese orden. Detrás se encuentra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, luego el Organismo de la Provincia de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Buenos Aires y finalmente en último lugar, el Consejo Federal del Ambiente[8].

Gráfico 1: *Indicador de acceso a la información pública ambiental 2013.*



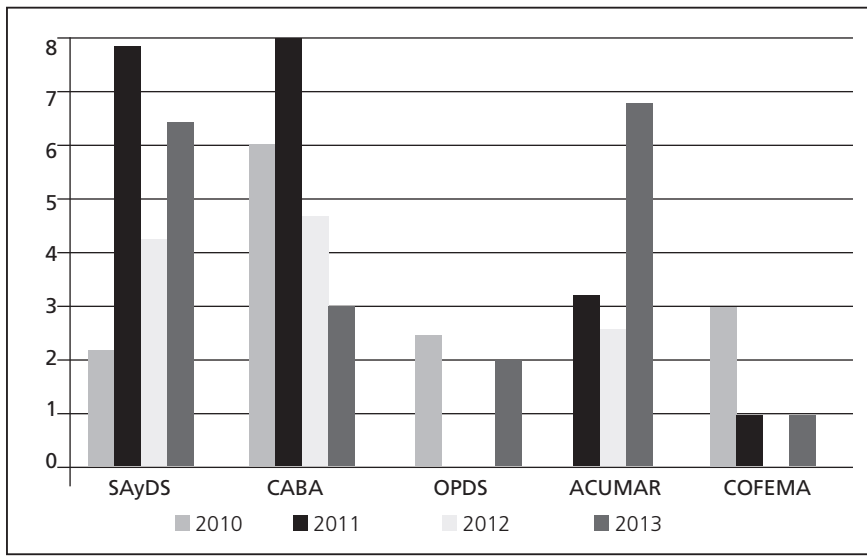
Llama la atención la baja capacidad de respuesta del COFEMA y el OPDS. No sólo poseen un puntaje que no alcanza la mitad de la escala, sino que tampoco brindaron respuesta cuando se los interrogó respecto de

[7] Si bien el estudio abarca información relativa al 2013, la gestión de la misma es realizada en el 2014.

[8] Los detalles del puntaje de cada una de las variables puede verse en el Anexo I.

la cantidad de pedidos de informes recibidos en el período. El OPDS hizo saber que carece de capacidad para aportar esa información ya que no posee una base de datos para la contabilización de las peticiones recibidas. Coincidentemente, quienes obtuvieron mayor puntaje –ACUMAR y SAyDS–, identificaron la recepción de 73[9] y 62 solicitudes[10] durante el año 2013 respectivamente. Por su parte, el GCABA tampoco ha respondido a este requerimiento[11].

Gráfico 2: *Evolución del indicador (2010-2013).*



El gráfico 2 muestra la evolución de este mismo indicador a lo largo de cuatro años en los que se llevó a cabo este trabajo.

La SAyDS y el GCABA han mostrado una alta capacidad de respuesta a lo largo de todos los períodos. Sin embargo, presentaron altibajos que impiden evaluar tendencias más generales. El GCABA por su parte, ha dismi-

[9] De 73 solicitudes, 43 fueron solicitadas por organizaciones no gubernamentales y 30 por particulares. Para más información puede acceder al link de la respuesta: http://farn.org.ar/areas/participacion/pedidos-de-informe

[10] De estas 62 solicitudes ha respondido 55 solicitudes de acceso a la información pública ambiental y 7 solicitudes de acceso a la información pública han sido derivadas al COFEMA.

[11] Sobre este punto se cursaron pedidos de información sobre las solicitudes recibidas para la aplicación de la Ley 104 de Acceso a la Información Pública y la Ley 303 de Acceso a la Información Pública Ambiental. La información sobre el cumplimiento y aplicación de la primera de ellas pudo verificarse a través del sitio web del Gobierno de la Ciudad.

nuido significativamente su desempeño en relación a ejercicios anteriores. Por otro lado, ninguno de los dos organismos logró superar la capacidad de respuesta alcanzada en el año 2011.

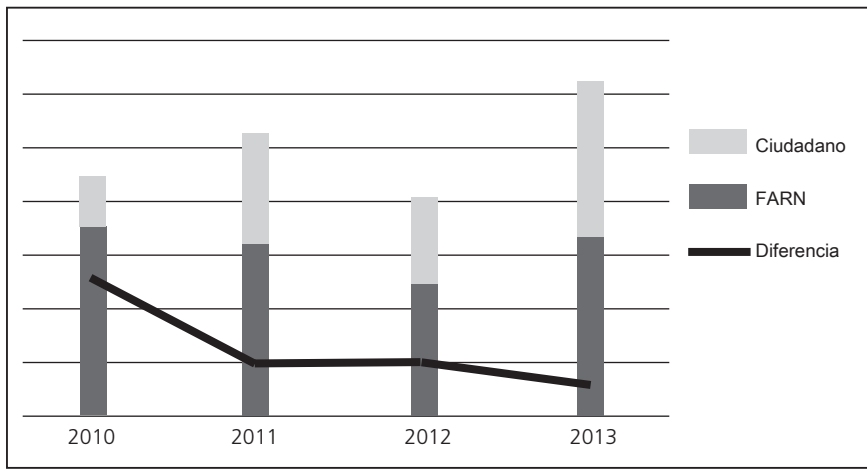
La ACUMAR mostró una tendencia creciente luego de no brindar respuesta alguna en el primer período. Su mejoría se puede ver no sólo en el aumento de su puntaje sino en que alcanzó el mejor desempeño en el año 2013.

Como se ha mencionado en ediciones anteriores de este informe, llama la atención la baja capacidad de respuesta del OPDS y del COFEMA. Si bien en el último período bajo análisis brindaron alguna respuesta, continúan con valores muy bajos. El OPDS manifiesta su incapacidad de lograr una sistematización adecuada.

Notamos que a lo largo de las distintas ediciones, se mantiene el desafío de cumplir con el plazo establecido por la ley. En términos generales un tercio de los casos (5 de 16 pedidos) los organismos consultados respondieron a las solicitudes a tiempo. A su vez, no se opusieron excepciones para brindar la información.

Un último factor a tener en cuenta es la diferencia en la capacidad de respuesta a FARN y a particulares, que se aprecia en el Gráfico 3.

Gráfico 3: *Diferencia entre respuestas recibidas por FARN y por particulares.*



En cada columna, se puede apreciar el porcentaje de respuestas que recibió cada requirente sobre el total enviado por cada uno (FARN o ciudadano)

en un mismo período. La línea muestra la diferencia entre respuestas recibidas por FARN y por el ciudadano que colaboró en el ejercicio. De esta manera, se observa que la diferencia en la capacidad de respuesta fue disminuyendo con el pasar de los años. Mientras que en el año 2010 fue 50% en favor de FARN, luego se redujo a 18,75% (2011 y 2012), y en 2013 se acortó aún más, situándose en 12,5%.

Se resalta como aspecto positivo que esta diferencia ha disminuido a lo largo de los períodos, lo que puede leerse como una mejor capacidad de identificación de parte de los organismos de solicitudes similares.

b. Principales desafíos para el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental: percepción de los organismos ambientales

En esta edición incorporamos la opinión y experiencia de los funcionarios del sector público para conocer los principales desafíos que presenta el cumplimiento de la normativa sobre información ambiental desde la gestión pública[12].

1. Organización del proceso administrativo interno

El GCABA, a través de la Dirección de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información de la Ciudad, centraliza todos los pedidos dirigidos a la Ciudad de Buenos Aires por la Ley Nº 104, los distribuyen entre las distintas reparticiones públicas y realiza el seguimiento de las solicitudes que ingresan. Mantienen, para facilitar la tarea, un enlace en cada ministerio que responde al área.

El circuito que realiza un pedido de acceso a la información consta de aproximadamente entre tres y cinco pases, y se encuentra digitalizado de principio a fin. El paso que más demora el proceso es la notificación, donde en muchas ocasiones se vence el plazo. Según mencionan los funcionarios entrevistados se implementará a mediados del 2015 un sistema de notificación electrónica.

[12] A enero de 2015 hemos realizado entrevistas con funcionarios de ACUMAR y GCABA, Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (APrA) y OPDS. Lamentamos no conocer la opinión de funcionarios a cargo de la SAyDS, y COFEMA, que no aceptaron ser entrevistados.

ACUMAR posee un circuito similar, pero no se encuentra digitalizado. Las solicitudes se reciben en la mesa de entradas, se remiten al área de información que la deriva al área correspondiente para generar la información. Luego, la misma es cotejada por el área de jurídicos, firmada y remitida a los responsables del área de información. A diferencia del organismo anterior, éste tiene facilitadores en cada una de las áreas que colaboran en la producción de la información.

La Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (APrA) tiende al mismo objetivo que la Dirección de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información de la Ciudad en cuanto a la digitalización de todos los expedientes, reduciendo de este modo el consumo de papel. El circuito es básicamente el mismo, todo ingresa por mesa de entradas y se digitaliza.

Finalmente, en cuanto a lo informado por funcionarios del OPDS carecen de un orden establecido, todo lo que ingresa pasa por la oficina de Información Jurídica, en papel, dado que no poseen ningún tipo de sistema de digitalización. Reciben numerosos pedidos de información tanto del Poder Judicial, como de organizaciones no gubernamentales, individuos, empresas, entre otros. La priorización se asocia a aquellos pedidos que tienen que ver con un proceso judicial.

Los organismos entrevistados cuentan con poco personal abocado a la tarea de responder a solicitudes de acceso a la información. Además, en ambos casos se resaltó el impulso y mejora en la gestión de la información tras una decisión específica en ese sentido, aunque señalan que se requiere tiempo para que los distintos pasos sean internalizados.

En el caso particular de OPDS no cuentan ni siquiera con una base de datos que permita sistematizar la información de forma ordenada y clara.

2. Principales desafíos

El principal desafío identificado por el GCABA se centra en lograr una comunicación activa con los ciudadanos. Así, luego de superar aspectos formales de la legislación vigente, interesa que no haga falta invocar la ley para que los ciudadanos puedan acceder a información pública. Estas visiones se enmarcan dentro de una política de transparencia activa en la que los ciudadanos puedan acceder a la información con un *simple clic* o un llamado telefónico.

Coincide sobre este punto, lo cual parte de una misma gestión, APrA que manifiesta que el desafío es llegar a que toda la información se encuentre a disposición en la web y sea de fácil acceso a la población en su conjunto.

ACUMAR por su parte, destaca que su mayor desafío a la hora de brindar información consiste en los pedidos de información más generales que involucran la intervención de distintas áreas del organismo y/o información en poder de municipios, que tiene que ser a la vez, requerida. Estas circunstancias generan que en ocasiones se incumplan plazos para responder.

En cuanto a OPDS se destaca la escasez de recursos para brindar la información, desde computadoras viejas que no permiten la instalación de una base de datos, falta de papel, falta de tinta para las impresoras, falta de personal, y por supuesto, el tiempo que demanda que los expedientes se confeccionen en papel y no sean digitalizados.

III. Indicador sobre cumplimiento de otra normativa ambiental (Objetivo 2)

	INDICADORES DE ENTRADA	**INDICADORES DE SALIDA**	**INDICADORES DE RESULTADO INMEDIATO E INTERMEDIO**	**INDICADORES DE RESULTADO FINAL (AMBIENTAL)**
INFORME AMBIENTAL (SAyDS 2013) **RSU (GCABA)** **RESIDUOS INDUSTRIALES (COFEMA)** **BOSQUES NATIVOS (COFEMA)** **GLACIARES (SAyDS)**	RSU (COFEMA) RSU (OPDS)	MEDICIÒN OBJETIVOS (ACUMAR) BOSQUES NATIVOS (SAyDS)	INFORME AMBIENTAL (GCABA) INFORME AMBIENTAL (SAyDS 2012) CONTAMINACIÒN INDUSTRIAL (ACUMAR)	
CUMPLIMIENTO BAJO	**CUMPLIMIENTO MEDIO**			**CUMPLIMIENTO ALTO**

En esta sección se analiza el cumplimiento de otra normativa ambiental así como los cambios ocurridos en el último período analizado[13].

a) Informe Ambiental Anual

El informe Ambiental Anual es una de las principales herramientas de gestión de la política ambiental. Refleja la situación ambiental de un territorio teniendo en cuenta sus dimensiones sociales, económicas, culturales y ecológicas. Resulta fundamental para la confección e implementación de las políticas públicas y para evaluar modificaciones en el ambiente con el paso del tiempo. El Estado Nacional está obligado a realizar este informe cada año y presentarlo al Congreso de la Nación (artículo 18, Ley General del Ambiente Nº 25675). A nivel local, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante la Ley de Información Pública Ambiental 303 (artículo 16) establece una obligación similar a su autoridad ambiental: realizar un informe anual ambiental sobre la situación de la Ciudad.

A nivel nacional, este informe no había sido presentado desde la sanción de la Ley General del Ambiente (2002). Recién en el 2013 y por primera vez se presentó el documento titulado "Informe sobre el Estado del Ambiente 2012". Como fue analizado oportunamente[14], si bien este informe brinda información valiosa sobre la situación de los recursos naturales, omite información sobre temas y actividades con significante impacto en el ambiente y la salud (minería, energía e industria). Tampoco incorpora mediciones que puedan constituirse en líneas de base para analizar cambios que puedan ocurrir con el tiempo.

En este nuevo ejercicio, al requerir información sobre el Informe Ambiental correspondiente al año 2013, se incorporaron preguntas sobre los aspectos críticos mencionados en el párrafo anterior, y obtuvimos como respuesta que el mismo (al mes de agosto de 2014) se encontraba en proceso de elaboración. La SAyDS hizo saber que el informe presentado en el 2012 integraba todos los años anteriores y explicó que solamente se dedicaba a compilar la información recibida de las áreas y provincias sobre los temas, con lo cual no podría integrar las consideraciones realizadas por FARN al no producir la información por sí misma. A la fecha de cierre de este

[13] Los detalles de cada pedido y respuesta obtenida pueden verse en el Anexo 2.

[14] Para mayor información consultar el comunicado sobre el Informe Ambiental Anual de la SAyDS en el siguiente link http://farn.org.ar/archives/16484 y Marchegiani, P. y Abascal, E. (2014). Op. Cit.

artículo[15] todavía no se ha publicado el Informe Ambiental 2013 por lo que no se puede evaluar si han existido mejoras en la situación ambiental.

La situación del GCABA respecto del informe ambiental es distinta. Este informe se elabora desde el año 2006 y las distintas versiones se encuentran disponibles en el sitio web del organismo[16]. Teniendo en cuenta dicha circunstancia[17], se realizaron preguntas para conocer cómo evolucionan los distintos componentes del ambiente (calidad de aire, calidad del agua y contaminación sonora) y determinar si existe una mejora en los mismos con el correr del tiempo. El GCABA brindó información sobre las mediciones del aire y del agua, pero no lo hizo respecto de las mediciones de contaminación sonora, respecto de las que no encontramos otros datos. De la información analizada se observó que la mayoría de las estaciones de medida de aire que se encuentran en funcionamiento se ha mantenido dentro de los valores habituales o han presentado un leve decrecimiento respecto de los valores del año 2012[18].

En relación a la calidad del agua, se verificaron mejoras en algunos aspectos y falta de variación en otros. Habría mejorado la situación de los lagos en relación a la presencia de sustancias tóxicas del 2012 al 2013, pero no se observaron modificaciones en los arroyos entubados[19].

En el análisis de grado de cumplimiento de las obligaciones situamos al GCABA en la etapa de indicadores de resultado, ya que se consolida la obligación de generar información relativa al ambiente, pero todavía no se puede afirmar que exista una mejora en la calidad ambiental. Por su parte, el cumplimiento de la SAyDS vuelve a ubicarse en la categoría de bajo cumplimiento, al no verificarse que el informe se consolide como una obligación periódica.

---

[15] Diciembre de 2014.

[16] Se puede acceder a los Informes Anuales a través del siguiente link: http://www.buenosaires.gob.ar/bweb/search?keys=informe%20ambiental&facet_type

[17] Tener en cuenta que se busca en definitiva ver cómo se alcanzan indicadores de resultado final que importen una mejora en la calidad de vida de las personas y el ambiente.

[18] Respecto de estas mediciones, en cuanto a la calidad del aire se obtuvieron los valores verificados de CO, NO2, O3 y material participado, desde el año 2009 de las Estaciones Palermo, Centenario, La Boca y Córdoba. La Ciudad de Buenos Aires hizo saber que la estación Palermo operó hasta el año 2010.

[19] En caso de las Sustancias Fenólicas, sustancias tóxicas para la biota acuática, el valor de la media anual ha disminuido entre el 2012 y el 2013 en todos los lagos excepto el Victoria Ocampo y Regatas que aumentó el doble. En cuanto a los arroyos entubados se realiza el monitoreo de tres: Medrano, Maldonado y Cildañez.

b) Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

Los residuos sólidos urbanos son aquellos que se generan en los núcleos de las sociedades. La Ley Nº 25916 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos[20] desarrolla criterios para su clasificación, como por ejemplo el origen, su peligrosidad, su naturaleza física, la gestión diferenciada. Dicha norma instituye al COFEMA como organismo permanente para la concentración y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros.

La Ciudad de Buenos Aires sancionó en el año 2005 la Ley de Basura Cero[21] y estableció pautas, principios, obligaciones y responsabilidades respecto de la gestión integral de los residuos urbanos en su jurisdicción. La ley también 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, composición de los residuos que hayan sido reutilizados, reciclados, valorizados y los derivados a los sitios de disposición final[22]. Previo al cumplimiento de esta obligación se deben articular los medios necesarios para implementar la gestión diferenciada de residuos y poder cumplimentar la elaboración del informe anual a través del relevo de los materiales recolectados.

Por su parte, la provincia de Buenos Aires, en el año 2006 sancionó una ley para el tratamiento de residuos sólidos urbanos dando cumplimiento a la ley de presupuestos mínimos. La Ley N° 13592[23] fija los mecanismos de gestión de los residuos sólidos urbanos. En el mismo sentido que la Ciudad, el legislador provincial impuso al Organismo para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 5 inciso 11, la manda de confeccionar un informe anual que describa los datos de los materiales recolectados. En este caso, de modo previo se debe implementar en todas las jurisdicciones de la provincia de Buenos Aires la recolección diferenciada para poder emitir el informe anual de los materiales que se han recolectado. Así, todos los municipios de la provincia deben presentar a la autoridad de aplicación (OPDS) su Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en el lapso de seis meses. En la ley se prevé que la autoridad provincial determine las sanciones a los municipios que no cumplan con la presentación de este programa y/o su posterior cumplimiento.

[20] Publicada en el Boletín Oficial: 07 de septiembre de 2004.

[21] Ley N°1854.

[22] Artículo 49 inciso f.

[23] Publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires: 27 de octubre de 2007.

A nivel nacional, no se pudo obtener información alguna sobre los avances en la implementación de una política de gestión de los residuos sólidos urbanos. Respecto de la labor del COFEMA y más allá de un acta de asamblea datada de 2013, no se encuentra en su página web información relevante y actualizada de la gestión de residuos ni informe sobre materiales recolectados o la situación de la recolección diferenciada en las distintas provincias.

En cuanto a la **provincia de Buenos Aires**, en este caso OPDS, no sólo no brindó respuesta a nuestra solicitud sino que además no se encuentra información alguna en su sitio sobre la elaboración de los informes anuales sobre materiales recolectados.

Pese a ello, existen algunos municipios que están incorporando un sistema de recolección diferenciada de residuos domiciliarios, acompañado por capacitaciones permanentes tanto en gráficas publicitarias como puerta a puerta. Esta información puede verificarse a través de los sitios web de cada municipio[24]. Sin embargo, no pudimos constatar si estas acciones se corresponden con iniciativas de la autoridad de aplicación (OPDS) o resultan propias de los municipios.

En el ámbito de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, en relación a la efectiva aplicación de la Ley Basura Cero, se valora la reactivación de la Comisión Asesora para el seguimiento en la implementación, marcando un giro en la poca voluntad política existente en los primeros seis años desde la sanción de la norma[25]. También 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 la consecuente disminución en la cantidad de residuos que llegan a disposición final.

---

[24] A modo de ejemplo se pueden consultar los siguientes sitios web:
Municipio de General Pueyrredón (Mar del Plata): http://www.mardelplata.gob.ar/separaci%C3%B3n-residuos
Municipio San Miguel: http://www.msm.gov.ar/sm-consciente/
Municipio San Martín: http://www.sanmartin.gov.ar/Paginas/San-Martin-Recicla.aspx, entre otros.

[25] En tal sentido, ocurrieron dos hechos de significativa importancia para la implementación de la ley: a) la reapertura de la Comisión de Asesoramiento Técnico, 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 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. Para más información consultar: farn.org.ar/archives/16431

A su vez se ha avanzado en la instalación de campanas verdes (para recolección diferenciada) en un 27,9% de la ciudad, estableciendo un plazo de 9 meses para la contenerización del 100% y en la capacitación ofrecida a distintos establecimientos (colegios, barrios, comercios) para fomentar la separación en origen de los residuos. A pesar de estos avances, la elaboración del Informe Anual 2013 aún se encuentra en elaboración según informaron autoridades del Gobierno de la Ciudad.

Ubicamos de este modo a OPDS y COFEMA en la etapa de indicadores de entrada, intentando dotar de insumos a la política pública para que la misma pueda traducirse en planes y programas reales con plazos estipulados.

En cuanto al GCABA podemos destacar que luego de seis años de nula voluntad en la aplicación de la ley, se comenzaron a realizar ciertas acciones que trazan un camino hacia la concientización del ciudadano y su extensión en el tiempo.

Consideramos que se encuentra en un nivel de cumplimiento de obligaciones bajo, dado que aún no se ha presentado el informe anual correspondiente en ninguno de los años que lleva sancionada la Ley de Basura Cero. Restan además, realizar múltiples medidas que permitan cumplir el mandato legal y alcanzar su objetivo principal, y que hace al efectivo y real cambio de paradigma con relación al manejo de los residuos[26].

c) Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de Bosques Nativos

La Ley Nº 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, sancionada hace siete años, establece el estándar mínimo de protección ambiental para el manejo sostenible de los bosques nativos. Establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ecosistémicos que brindan.

La autoridad de aplicación a nivel nacional es la SAyDS, cuya función incluye, entre otras: brindar asistencia técnica, económica y financiera a las jurisdicciones que deben realizar su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), ejecutar el Programa Nacional de Protección de

[26] Para más información puede consultar: http://farn.org.ar/archives/category/areas/politica-ambiental/basura-cero-politica-ambiental

Bosques Nativos, y mantener actualizada la información sobre la superficie cubierta y su conservación (artículo 12, inciso e).

Por otro lado, la Ley de Bosques establece que el COFEMA debe insistir e impulsar que se conformen y concluyan los procesos de ordenamiento territorial y trabajar en el control de su observancia.

Transcurridos siete años de la sanción de la Ley de Bosques, los desmontes, la recategorizaciones de predios y la falta del cumplimiento de la ley amenazan a nuestro patrimonio forestal. Tal es el caso de la provincia de Salta, que pese a ser una de las primeras en presentar su OTBN ha estado modificando las categorías asignadas y lleva desmontadas alrededor de 400.000 hectáreas[27]. Tras fuerte presión de la sociedad civil, Salta derogó el mecanismo legal que habilitaba las referidas recategorizaciones que suponían graves retrocesos en los ya alcanzados niveles de protección de los bosques.

Respecto de la conclusión de los OTBN de las provincias que restan realizar o ser aprobados, se pudo acceder a la siguiente información brindada por la SAyDS:

1) Las provincias de Córdoba y Corrientes aún no han acreditado sus OTBN por cuestiones técnico-legales que surgieron de la revisión de lo presentado ante la SAyDS. Actualmente se estarían revisando los aspectos de las leyes provinciales que impiden la acreditación y así lograr acceder al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.
2) Entre Ríos finalmente aprobó en 2014 su OTBN, a la fecha de este artículo desconocemos si la SAyDS ya lo tiene por acreditado.
3) El OTBN de Buenos Aires se encuentra en etapa de desarrollo.
4) La Rioja posee una ley vetada por el Poder Ejecutivo Provincial y se encuentra reformulando su OTBN.

Entre las tareas que realiza la SAyDS para impulsar que los OTBN sean finalizados correctamente se destaca para el caso de Córdoba, Entre

[27] Cabe destacar que FARN junto a otras organizaciones de la sociedad civil del país presentaron una nota ante la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y al Consejo Federal del Ambiente manifestando su preocupación por la situación de la provincia de Salta y su violación a la Ley de Bosques. Desde la sanción de dicha ley se han deforestado 400.000 hectáreas de las cuales 120.000 se encontraban dentro de áreas protegidas. Para ver la nota completa puede acceder a través del link http://farn.org.ar/archives/17312

Ríos, Corrientes, La Rioja y Buenos Aires[28] la aplicación de profesionales necesarios para colaborar en el proceso y la articulación con otras jurisdicciones e instituciones relevantes, tales como INTA y las universidades nacionales.

Respecto de lo informado en la edición anterior, se crearon Nodos Regionales Pilotos para crear coherencia a nivel interjurisdiccional. Se informa que desde el Nodo Selva Tucumano Boliviana (Yungas) se está impulsando un proceso de trabajo conjunto para mejorar la coherencia entre las categorías de conservación de los bosques nativos y la implementación de corredores ecológicos entre las regiones Selva Tucumano Boliviana y Parque Chaqueño.

Finalmente, se informan mejoras en las rendiciones de fondos. Se trabaja en la determinación del grado de detalle de Certificado de Obra, alcances y contenido y en visitas de campo a fin de constatar las actividades planteadas en los Planes de Manejo y Conservación sean las que efectivamente se desarrollan[29].

A lo largo de cuatro años consecutivos de este trabajo, el COFEMA no ha contestado a ninguno de los pedidos de información realizados por FARN, por tanto no tenemos conocimiento sobre las actividades que realiza. Solamente brindó información sobre los años 2010, 2011 y 2012 al ciudadano que colaboró con este trabajo, pero no se lograron los mismos resultados en los años siguientes (2013/2014).

A pesar de ello, se constató a través de la consulta a su sitio web, que el organismo ha adoptado medidas respecto de las provincias que han presentado su OTBN. Para el caso de Corrientes y Córdoba se informa la disposición de la reserva de fondos hasta que acrediten sus OTBN con fecha límite el 1° de julio de 2013 sin embargo, no se encontró información actualizada al respecto.

De acuerdo a lo mencionado en este apartado, el cumplimiento de las obligaciones de la SAyDS se encuentra en un cumplimiento medio, dado que se siguen desarrollando tareas (creación de nodos regionales, apoyo a finalización de OTBN) para impulsar los distintos aspectos pendientes para la efectiva implementación de la Ley de Bosques. Respecto de COFEMA se encuentra en un cumplimiento bajo con escasos avances en sus tareas de impulso.

[28] Para ver la respuesta completa: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/11/Direcci%C3%B3n-de-Bosque-Samanta-1.pdf

[29] Para más información acceder a la respuesta completa: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/11/Direcci%C3%B3n-de-Bosque-Samanta-1.pdf

d) 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 los residuos de origen industrial y actividades de servicio, excluyendo a los residuos domiciliarios. Esta norma impone varias obligaciones a la autoridad de aplicación, y específicamente en el ámbito del COFEMA, se destacan entender en la determinación de políticas sobre residuos industriales y actividades de servicio en coordinación con las autoridades de la Ciudad y las provincias.

Asimismo incluye la definición de los niveles de riesgo que poseen los residuos industriales, la formulación e implementación del Plan de Gestión Integral de Residuos Industriales y de actividades de servicio, incluyendo los parámetros de reducción de los residuos en la su etapa de generación y los plazos de cumplimiento.

Las obligaciones mencionadas son clave para una adecuada gestión de este tipo de residuos, arrojados al ambiente sin el tratamiento adecuado, lo que a su vez requiere una coordinada gestión entre las distintas jurisdicciones.

No se pudo constatar por ningún medio, avances significativos en la gestión de este tipo de residuos. En ediciones anteriores no se recibió respuesta por parte del COFEMA respecto de los progresos realizados en la materia. En el último pedido realizado el organismo no respondió a FARN pero sí envió al ciudadano una serie de actas de asambleas que datan del año 2010, 2011 y 2012. Las mismas no se corresponden con lo solicitado y ponen en evidencia que no existen avances recientes (2013 y 2014), circunstancias que tampoco se pudieron verificar mediante la consulta al sitio web. Lo expuesto demuestra que estamos ante un caso de cumplimiento bajo.

e) Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares

La Ley Nº 26639 dicta los estándares mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservar el recurso hídrico. El Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) es el encargado de realizar la individualización de los glaciares y geoformas periglaciares de nuestro país, relevamiento que dará como resultado el Inventario Nacional de Glaciares.

En este caso, la autoridad de aplicación (SAyDS) debe determinar las zonas prioritarias sobre las cuales el IANIGLA debe comenzar la confección del inventario. En la edición pasada hizo saber que la provincia de Tierra del Fuego manifestó no tener glaciares afectados por las actividades mencionadas por el artículo 6 de la Ley[30]. Agregó que San Juan dio inicio a las auditorías ambientales de seis proyectos a través de la Unidad Especial de Auditoría Ambiental de la Provincia. Estas auditorías dieron como resultado que las mineras no afectaban a los glaciares, conclusiones que han sido denunciadas por organizaciones ambientalistas no sólo por los resultados, sino también en aspectos de transparencia e imparcialidad[31].

En esta oportunidad la información requerida se centró en dos aspectos: el presupuesto y los avances del inventario a la fecha. Respecto de las **partidas presupuestarias** asignadas para el cumplimiento de la Ley de Glaciares, se requirió sobre la partida especial para la coordinación del inventario que realiza la SAyDS y en particular, los fondos para la ejecución del inventario correspondientes al IANIGLA. La SAyDS informó su partida presupuestaria para la coordinación[32] e hizo saber que no es competente para brindar información sobre el presupuesto del IANIGLA, dependiente del CONICET[33], y que por el momento no se registran imputaciones a las partidas relacionadas con el IANIGLA. La misma solicitud fue dirigida al IANIGLA que señaló que el financiamiento para la realización y actualización de dicho inventario le corresponde a la autoridad de aplicación de la ley, es decir la Secretaría de Ambiente de la Nación (SAyDS).

De ese modo, esta serie de responsabilidades cruzadas pone de manifiesto que existe falta de transparencia y claridad sobre el presupuesto asignado[34] y aún más, genera una fundada duda sobre si hay siquiera presupuesto asignado más allá de los gastos corrientes.

Respecto de los **avances** realizados durante el año 2013, se destaca la falta de información. En primer lugar, no se pudo acceder a los enlaces o sitios web en los que se podría visualizar los avances del inventario (cuencas

[30] Artículo 6, Ley Nº 26339. Comprende las actividades prohibidas para las zonas glaciares, entre las cuales encontramos la exploración y explotación minera e hidrocarburífera.

[31] Más información en : http://www.farn.or.ar/archiver/15218

[32] Importe de $ 3.402.900, restando rendir $ 30.173,95. Información que surge de la respuesta brindada la cual se puede visualizar en el siguiente link: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/respuesta_SAyDS_glaciares04082014.pdf

[33] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

[34] Más información disponible en: http://farn.org.ar/archives/17330

relevadas, cuencas próximas a ser relevadas)[35] ya que desde hace tiempo (y a la fecha de este artículo) se encontraban desactualizados y en varias ocasiones no funciona el sitio[36]. Asimismo, cabe destacar que se planificó la presentación de estos avances en un evento público que finalmente fue suspendido sin dar motivo o explicación alguna[37].

En cuanto a la determinación de las zonas prioritarias por las que debía haber iniciado el inventario, la SAyDS se limita a informar las solicitudes que ha cursado a las distintas provincias a lo largo de tres años. Las únicas provincias que brindaron información, como se mencionó anteriormente, fueron San Juan y Tierra del Fuego.

Finalmente, teniendo en cuenta la escasa información provista y disponible respecto de los avances de la ley, consideramos que el conjunto de estas obligaciones es de cumplimiento bajo.

f) Control de contaminación de contaminación de origen industrial en la Cuenca Matanza Riachuelo

A seis años de la emblemática sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *"Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios",* corresponde evaluar el avance de la obligación impuesta a la ACUMAR[38] respecto de la serie de medidas para el control de la contaminación de origen industrial en la zona. Entre ellas:

a. La realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la cuenca en un plazo de 30 días hábiles;

b. La identificación de aquellas que se consideren agentes contaminantes, mediante el dictado de una resolución correspondiente.

[35] En la respuesta brindada por la SAyDS se consigna que se adjunta un CD con información relevante que no estaba adjunto.

[36] Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales: www.glaciaresargentinos.gob.ar

[37] Información disponible en: http://farn.org.ar/archives/17330

[38] Ver "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios" http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=64763908 de julio de 2008.

ACUMAR, tras realizar las correspondientes inspecciones e identificar los establecimientos que se consideran contaminantes, los declara como agentes contaminantes iniciando luego el proceso de reconversión industrial (mediante la presentación de un Plan de Reconversión Industrial – PRI) para ser declarados reconvertidos.

En ese sentido, ACUMAR explicó que hasta el 2014 eran 13.561 los establecimientos empadronados[39] dentro de la cuenca hídrica. A su vez, existen 1729 que fueron declarados agentes contaminantes y 487 de los cuales fueron reconvertidos. Aclaró el organismo que hasta el momento ninguno de los establecimientos declarados reconvertido ha sido nuevamente declarado como Agente Contaminante[40]. Los establecimientos que se encuentran en reconversión o han sido reconvertidos se encuentran sometidos al régimen de control previsto en las Resoluciones Nº 278/2010 y 377/2011[41] de ACUMAR. Asimismo, existen 1242 establecimientos que han efectuado su PRI y lo están cumpliendo.

En esta edición, podemos destacar que ACUMAR ha brindado la información requerida, pudiendo además cotejar la información a través del sitio web de dicho organismo.

Este conjunto de obligaciones involucrado en el control de contaminación industrial en la Cuenca Matanza Riachuelo puede clasificarse como de cumplimiento medio y específicamente como indicadores de resultado. Abarca los inmediatos o intermedios efectos provocados (a corto y mediano plazo) por las medidas de control realizadas, más no aún evidencia impactos en el ambiente y salud de las personas.

g) Causa Riachuelo: sistema de Medición de Cumplimientos de Objetivos

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el mismo fallo impuso a la ACUMAR la adopción de un sistema de medición de indicadores para

[39] Resolución ACUMAR 029/10. Disponible en http://www.acumar.gov.ar/normativa/31/resolucion-02910

[40] Resoluciones ACUMAR 178/10 y 377/11.

[41] Resolución ACUMAR 556/2010. Publicada en el Boletín Oficial: 21 de septiembre de 2010. Resolución Nº 377/2011. Publicada en el Boletín Oficial 24 de Mayo de 2011. Disponibles en el sitio web de ACUMAR a través de los siguientes links:
http://www.acumar.gov.ar/normativa/8/resolucion-27810
http://www.acumar.gov.ar/normativa/87/resolucion-37711

poder medir el nivel de cumplimiento de los objetivos establecidos en la sentencia de referencia. Como consecuencia, la ACUMAR había dictado la Resolución 556/2010 aprobando el Sistema de Indicadores e imponiendo la revisión de dicho sistema. Especialmente, luego de las recomendaciones efectuadas por la Auditoria General de la Nación (AGN), los cambios internos en la estructura de ACUMAR y las propias experiencias al aplicar este sistema resultaba necesario efectuar adecuaciones y actualizaciones al sistema.

Es así, que mediante la Resolución Nº 1234/2013, el 12 de diciembre de 2013 la ACUMAR deroga la Resolución 556/2010. Esta resolución refleja la necesidad de poner en práctica un sistema más ágil y eficiente que permita validar las actualizaciones del Sistema de Indicadores, con el objetivo de posibilitar a sus usuarios el acceso a información precisa y actualizada. Finalmente a través de la Disposición ACUMAR 18/14 se aprueba la mejora en el sistema de indicadores del organismo.

Entre los aspectos revisados y mejorados, conforme explica la ACUMAR, se encuentran el alcance, método y fórmula de cálculo, fuentes de información, periodicidad de la toma de datos y de la publicación, como también, su representación gráfica. A su vez, señala que se han incorporado indicadores nuevos para la medición de la evolución en los resultados alcanzados en los que refiere al cumplimiento del Plan Integral de Saneamiento Ambiental, como por ejemplo, la calidad del agua. Existe el Sistema Socio Ecológico jerarquizado, que permite identificar y agrupar los diferentes tipos de indicadores según su jerarquía funcional en forma clara y coherente, sin perder el rigor científico[42]. El total de la información del Sistema de Indicadores de ACUMAR revisado con sus descripciones, gráficos, mapas y anexos, se encuentra disponible en el sitio web del Organismo[43].

Sin embargo, al no encontrarse en el sitio web un informe anual que permita efectuar recortes temporales (Informe Anual del Sistema de Indicadores del 2013) no puede realizarse una correcta comparación sobre la evolución de la calidad ambiental de la cuenca al compararse con los Informes Anuales del Sistema de Indicadores del 2011 y 2012[44].

[42] Para ver la respuesta completa de ACUMAR dirigirse al siguiente http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/08/Pedido-de-fondo-Andr%C3%A9s-Acumar-Sistema-Indicadores.pdf

[43] Link del sitio web ACUMAR: www.acumar.gov.ar/indicadores

[44] Con el cambio de este Sistema de Indicadores desconocemos las comparaciones posibles a realizarse entre los diferentes informes, más aún no encontrándose disponible el Informe relativo al año 2013.

Consideramos que este conjunto de obligaciones encuadra en la categoría de indicadores de salida, habida cuenta que las actividades generan un producto que no puede a esta altura manifestarse en la concreción de resultados de corto o mediano plazo.

IV. Observaciones finales

En esta nueva edición del ejercicio de indicadores encontramos resultados diversos. Por un lado, organismos y obligaciones que avanzan de acuerdo a una gradual internalización de las distintas mandas por parte de los ejecutores de la gestión pública. Por otro, actividades y desempeños que no sólo no muestran avances significativos sino que además, no cuentan con los recursos necesarios y a medida que pasa el tiempo, se convierten en serios estancamientos.

Respecto del indicador sobre el cumplimiento de la ley de acceso a la información pública ambiental destacamos la labor de organismos como la SAyDS, que mantiene su desempeño elevado, y de la ACUMAR que dio un salto significativo en cuanto a su capacidad de brindar respuesta. El GCABA continúa con capacidad de brindar respuesta, aunque disminuyó significativamente su desempeño, desconociéndose los motivos de ello. Al mismo tiempo preocupa la poca o casi nula capacidad de respuesta del OPDS y el COFEMA.

En general, una de las mayores dificultades para brindar respuesta, aun para los organismos con mejor práctica, se asocia con aquella información que no fue generada previamente o no se encuentra en poder del organismo requerido (competencias concurrentes).

En cuanto al segundo indicador, cuyo análisis así como el cumplimiento de las obligaciones es más complejo, los resultados son menores. En términos generales, se observan pocos avances y con el pasar de los años la situación se vuelve más preocupante. Los organismos responsables no cuentan con las partidas presupuestarias necesarias para cumplir con los objetivos legales. Esto puede verse con claridad en los casos de las leyes de glaciares y bosques. A la vez, los organismos y políticas que requieren de mayor concertación y coordinación de distintos niveles de gobierno (en particular, nación y provincias) muestra escaso progreso. Esto puede decirse tanto de la situación de los residuos industriales como de glaciares (definición de áreas prioritarias para la concreción del inventario) y bosques (funcionamiento del fondo de compensación).

Las explicaciones para esta situación pueden vincularse con aspectos estructurales como la escasa incidencia de los temas ambientales en la agenda pública, y aspectos más coyunturales, como el juego de divisiones y alianzas políticas de cara a la carrera electoral del 2015.

Entre los aspectos positivos se remarcan las tareas de generación sistemática de información (Informe Ambiental CABA y Sistema de Indicadores ACUMAR) que permite contar con elementos sólidos para la toma de decisión. Sin embargo, todavía estos avances deben profundizarse para que se vean reflejados en una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y el ambiente, fines últimos de dicha política.

ANEXO I

> Criterios de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (Objetivo 1)

Tabla 1

Pedido de Informe	Resp. a FARN (SI = 1, NO = 0)	Resp. a otro ciudad. (SI = 1, NO = 0)	1. RESPUESTA (Parcial, máx. 2)	Respuesta completa a FARN (SI=1, NO = 0)	Excepción razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta completa a otro ciudad. (SI = 1, NO = 0)	Excepción razonable a otro ciudad. (SI = 1, NO = 0)	
SAyDS (1) Forma	1	1	2	1	N/A	1	N/A	
SAyDS (2) Informe Ambiental	1	1	2	1	N/A	1	N/A	
SAyDS (3) Glaciares	1	1	2	1	N/A	1	N/A	
SAyDS (4) Bosques Nativos	1	1	2	1	N/A	1	N/A	
COFEMA (1) Forma	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
COFEMA (2) Residuos Industriales	0	1	1	N/A	N/A	0	N/A	
COFEMA (3) GIRSU	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
COFEMA (4) OTBN	0	1	1	N/A	N/A	0	N/A	
OPDS (1) Forma	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
OPDS (2) GIRSU	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
CABA (1) Forma	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
CABA (2) Residuos	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
CABA (3) Informe Ambiental	1	1	2	0	N/A	0	N/A	
ACUMAR (1) Forma	1	1	2	1	N/A	1	N/A	
ACUMAR (2) Contaminación Industrial	1	1	2	1	N/A	1	N/A	
ACUMAR (3) Sist. Indicadores	1	1	2	1	N/A	1	N/A	

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. Esto impide seguir avanzando en el grado de

	2. COMPLETA (Parcial, máx. 2)	Respuesta en Plazo a FARN (SI= 1, NO = 0)	Respuesta en Plazo ciudadano (SI= 1, NO = 0)	3. EN TIEMPO (Parcial: máximo 2)	Costo razonable a FARN (SI=1, NO=0)	Costo razonable a ciudad. (SI=1, NO=0)	4. COSTO RAZON.ab (Parcial, máx. 2)	TOTAL
	2	1	1	2	1	1	2	8
	2	0	0	0	1	1	2	6
	2	0	0	0	1	1	2	6
	2	0	0	0	1	1	2	6
	0	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	0
	0	N/A	0	0	N/A	1	1	2
	0	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	0
	0	N/A	0	0	N/A	1	1	2
	1	1	N/A	1	1	N/A	1	4
	0	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	0
	0	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	0
	1	1	N/A	1	1	N/A	1	4
	0	1	0	1	1	1	2	5
	2	0	0	0	1	1	2	6
	2	1	1	2	1	1	2	8
	2	0	0	0	1	1	2	6

cumplimiento de las obligaciones legales y determinar 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.

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 2013. Si ha encontrado que los parámetros en relación a los informes anteriores ha mejorado la calidad del ambiente. El por qué de la omisión de los principales temas. Qué sucedió con las presentaciones de los años anteriores.		Se encuentra cargado el Informe Anual 2012. [1] No se encuentra cargado en la Página del Congreso de la Nación[2]. Se respondió que el informe 2013 se encuentra en elaboración y no determina las líneas de base científicas, sólo compila. En el Informe del 2012 se volcó la información recabada de años anteriores.
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Publicación anual de un informe acerca del ambiente en la Ciudad (Art. 16, Ley 303 CABA).	Si confeccionó el informe ambiental anual 2013. Si ha encontrado que los parámetros en relación a los informes anteriores ha mejorado la calidad del ambiente y se agregó la calidad del agua.		En la página de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad, se hallan los informes anuales 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, 2012[3]. Respondió sobre las mediciones de aire y agua. No respondió sobre las mediciones de contaminación sonora en la ciudad.

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada	Respuesta dada	Entrecruzamiento de fuentes de verificación
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 Nº 25916).	I. Si fue creado el Programa Nacional de medidas cuantificables de valorización de residuos y cuáles son los mecanismos para su efectivo cumplimiento.		Se encontró en la web el acta de sesión de asamblea ordinaria N°704, 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. No responde a las preguntas realizadas, sino nombrando, adjuntando y enumerando las obligaciones y resoluciones que le son aplicables.
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 Nº 1854 CABA).	I. Si se elaboró el informe anual del art. 49, inc. f de la Ley Nº 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. III. Cantidad de campanas verdes y sistemas de control y mantenimiento de las mismas.		En la página del gobierno de la ciudad se encuentran los de los años 2008, 2010 y 2012.[5] Responde que el informe 2013 está en elaboración. No cuentan con datos certeros de las cantidades recolectadas sino un estimativo. Aclara que el 30% de la ciudad tiene recolección diferenciada y que para mayo 2015 planean tener el 100% cubierto.

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada	Respuesta dada	Entrecruzamiento de fuentes de verificación
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 Nº 13592) Control respecto de los Municipios que realizaron sus programas de GIRSU (Art. 6, Ley Nº 13592)	I. Si realizó el informe anual sobre la gestión de residuos sólidos urbanos conforme al Art. 5 inc 11 de la Ley Nº 13592. II. Cuántos municipios han presentado el Programa de GIRSU, cuántos lo hicieron en término y cuántos no. III. Respecto de los que no lo hicieron, qué medidas ha tomado para que cumplan con su implementación. IV. Respecto de quienes lo están llevando a cabo, informe cuántos cumplen con las etapas anuales de reducción. IV. Informe sobre mecanismos de control tiene respecto de los programas GIRSU aprobados.		En la página de OPDS no se encuentra información al respecto[6]. El organismo no responde a lo solicitado.
3 Ley de Bosques Nativos				
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Brindar asistencia en la realización de los OTBN, (Arts. 6 y 33), mantener actualizada y uniformizada la información respecto de los BN (Art. 12).	I. Información sobre avance de provincias que no concluyeron su OTBN (Buenos Aires y Entre Ríos), o los cuales fueron rechazados (La Rioja y Santa Fe) y qué medidas toma al respecto como autoridad de aplicación.		En la página se encuentra información relativa al fondo nacional de enriquecimiento y conservación de bosques nativos[7]. Respondió por mail y envió en físico dentro del plazo.

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada	Respuesta dada	Entrecruzamiento de fuentes de verificación
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Administrar el Fondo Nacional para Conservación de los mismos determinando anualmente las sumas correspondientes a cada jurisdicción. (Art. 32 y ss. Ley Nº 26331)	II. En qué provincias y cuáles fueron los resultados que arrojaron los informes del Área de Vinculación y control. III. Cuáles fueron los acuerdos celebrados en el marco de los Nodos Regionales Pilotos. IV. Qué mecanismos ha implementado para subsanar los obstáculos mencionados al momento de la rendición de cuentas que realizan las provincias en el marco del financiamiento del Fondo.		21 provincias ya lo tienen finalizado y aprobado, solo 3 no cuenta con la acreditación por diferentes razones. Explica las sanciones impuestas en cada caso. Adjuntan los informes de cada comisión que ha evaluado el cumplimiento de la ley en terreno, evidencia que en los lugares realizados, aún no hay plena comunicación, no hay planes de manejo y no se utilizan los indicadores ambientales para las mediciones que deben llevarse a cabo. En cuanto a los Nodos regionales enumera las acciones sobre el Nodo Yungas que abarca las provincias de Salta, Catamarca, Tucumán y Jujuy. Para la rendición de fondos se aplicó un nuevo sistema que aporta claridad. No acompañan la rendición.
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Insistir e impulsar que se conformen y concluyan los OTBN y observancia de quienes cuenten con uno (Ley Nº 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.		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. Responde al pedido enviando actas viejas que no responden a las preguntas solicitadas.

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada	Respuesta dada	Entrecruzamiento de fuentes de verificación
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 CABA. 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.		En la página web del organismo se encuentran las actas de dos asambleas que trataron el tema:[9] 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. Responde al pedido enviando actas viejas que no responden a las preguntas solicitadas.
5 Ley de Glaciares				
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Confección del inventario de glaciares y ambiente periglacial, definir las zonas prioritarias, control de auditorías ambientales (Ley Nº 26639 Art.3 y 15)	I.Si se ha completado el relevamiento de las zonas prioritarias y cuáles son las medidas que se han tomado para superar los obstáculos presentados.		La información enviada no puede observarse en la página web de glaciares de la nación.[10] Remite además al informe técnico del CONICET que tampoco se encuentra disponible.

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada	Respuesta dada	Entrecruzamiento de fuentes de verificación
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable		II. Informe qué resultados arrojaron los relevamientos de las provincias y qué medidas se tomaron en pos de qué todas las provincias determinen sus zonas prioritarias. Teniendo en cuenta la nota enviada el 28 de octubre de 2011. III. Qué resultado arrojó la auditoría realizada por la provincia de San Juan y si se realizaron auditorias correspondientes al artículo 15 en las demás provincias y cuáles fueron los resultados.		
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 reconvención industrial. II. Qué medidas de control efectúa para: A. que los establecimientos lleven a cabo su plan de reconvención 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 reconvención industrial.		En la página web de ACUMAR se encuentran detallados los planes de reconvención industrial, las clausuras y los formularios[11].

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada	Respuesta dada	Entrecruzamiento de fuentes de verificación
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. En qué etapa se encuentra el informe de indicadores 2013. II. Qué mejoras encuentra respecto de lo relevado en el año 2011 y 2012 en cuanto a: calidad del agua, aire y suelo así como también la calidad de vida de la población de la cuenca.		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[12].

Notas

[1] Disponible en http://www.ambiente.gov.ar/. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Publicaciones. Sitio consultado el 13 de abril del 2014.

[2] Consultado en http://www.bcnbib.gov.ar/ Biblioteca del Congreso Nacional de la Nación Argentina y en http://www.congreso.gov.ar/ Congreso de la Nación Argentina. Sitio consultado el 13 de abril del 2014

[3] Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar Agencia de Protección Ambiental (APrA) . Información Pública. Informes Anuales. Sitio consultado el 13 de abril del 2014.

[4] En la página web del COFEMA se halló el acta de asamblea ordinaria N° 70 sobre la temática: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Acta%20Nro70.pdf

[5] Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar.

[6] Se buscó en la siguiente página web y no se encuentra información al respecto. http://www.opds.gba.gov.ar/

[7] Dicha información puede hallarse en: http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=10019

[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] 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

[10] Glaciares Argentinos: http://www.glaciaresargentinos.gob.ar

[11] Clausuras: http://www.acumar.gov.ar/pdf/clausuras.pdf. Reconvenciones: http://www.acumar.gov.ar/pdf/pri.pdf

[12] Página web de la ACUMAR. http://www.acumar.gov.ar/indicadores/acumar-flahsnuevo2/acumarflash2.html

PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SANEAMIENTO DEL RIACHUELO

Alejandra Ramirez Cuesta
PhD en Políticas Públicas. LBJ School of Public Affairs. Universidad de Texas (Estados Unidos).

Resumen Ejecutivo

El programa de Monitoreo Social representa una experiencia de participación ciudadana aplicada al seguimiento de la gestión del Estado. El programa apuntó a fortalecer la capacidad de monitoreo de los residentes y grupos vecinales respecto del saneamiento y control de la contaminación en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR). En particular, el programa se planteó generar capacidades y plataformas que den "voz" y "escala" a los reclamos de los habitantes de la cuenca, de forma tal de fortalecer el ejercicio de sus derechos a un ambiente sano, calidad de vida y salud, y potenciar su impacto en el control de las políticas públicas que se implementan en el territorio de la cuenca.

Para lograr estos objetivos el programa desarrolló una compleja articulación entre instancias de participación, mecanismos de monitoreo, acceso a la información y difusión de la problemática de la CMR. Entre las principales fortalezas del programa se destacan: i) el trabajo realizado en los talleres y los fondos de respuesta que contribuyeron a vincular distintos actores locales y proveyeron asesoramiento y fondos para las tareas de monitoreo; ii) el acceso a la información realizado a través de los 182 pedidos de información presentados a los organismos públicos. Esto fortaleció las capacidades de monitoreo, identificando las competencias de los distintos entes estatales y facilitó el acceso

a la información pública; y iii) la plataforma ¿Qué pasa Riachuelo?, la cual sintetiza y da acceso público y gratuito a información recabada y producida por el programa, que no estaba accesible al público en general, ofreciendo una visión general de las problemáticas de la CMR. A través de estas acciones el programa contribuyó a la creación y el fortalecimiento de redes, poniendo en contacto a diferentes actores y organizaciones, fortaleciendo sus capacidades y relaciones, y brindando un marco para analizar las distintas dimensiones de la problemática del Matanza-Riachuelo aunando diversas iniciativas dispersas en el territorio.

I. Introducción

El programa de Monitoreo Social de la Cuenca Matanza Riachuelo fue desarrollado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Ciudad y el Foro de Periodismo Argentina (FOPEA), con el fin de 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 de la CMR. El programa tuvo una duración de dos años (2013–2014) y contó con el financiamiento de la Unión Europea (UE).

Este artículo presenta esta experiencia de monitoreo social a partir de los resultados del programa, las acciones realizadas y la valoración de sus participantes. En primer lugar, se presentan algunas consideraciones generales del programa y las líneas de acción desarrolladas. En segundo término, se analizan a través de la perspectiva de los participantes, las acciones de fortalecimiento de las capacidades locales centradas en participación ciudadana, acceso a la información y financiamiento de acciones de monitoreo a grupos locales[1].

II. Consideraciones generales del programa

El programa de Monitoreo Social de la CMR, apuntó a construir mecanismos de control ciudadano y articular la demanda social en el territorio de la cuenca Matanza Riachuelo, a través del fortalecimiento de una red de actores locales. Esta red se planteó como un mecanismo externo de control ciudadano y de rendición de cuentas de la gestión de los organismos del Estado directamente involucrados en el manejo y gestión medioambiental de la CMR.

Esta iniciativa propuso: facilitar el acceso a la información de los actores locales, fortalecer una red de actores locales, dar voz y visibilidad a reclamos locales y hacer el seguimiento de temas/problemas identificados localmente ante los organismos de control ambiental involucrados. El diseño del programa se caracterizó por una compleja articulación de distintos componentes y acciones, que desarrollaron insumos para las distintas etapas del programa.

[1] Cabe aclarar que este artículo fue realizado sobre la base de la evaluación final del programa para la UE por la autora del mismo.

III. Líneas de acción

A los fines de alcanzar los objetivos propuestos el programa desarrolló cuatro líneas acción: i) la red de monitoreo, ii) plataforma digital, iii) las herramientas comunicacionales, y iv) acciones para potenciar el impacto del monitoreo local. La Tabla 1 ilustra las acciones desarrolladas en cada una de estas líneas.

La red de monitoreo se enfocó en los aspectos de participación, identificación de problemáticas ambientales (alertas), el acceso de información y el fortalecimiento de las capacidades locales para el monitoreo de las mismas.

Tabla 1. *Cuadro síntesis de las acciones realizadas en el programa.*

Objetivo	Acciones desarrolladas
Red de Monitoreo	Participación de 69 grupos locales en los talleres y actividades del programa
	● 643 participantes en las actividades del proyecto
	● 85 alertas reportadas a través de los talleres
	● Acciones de seguimiento de alertas: 186 pedidos de información a entes gubernamentales
	● Financiamiento de 9 proyectos de monitoreo a grupos locales- Fondos de Respuesta
	● Se proveyó asistencia técnica en terreno a los grupos de base para el desarrollo de acciones de monitoreo
Plataforma informática *¿Qué pasa Riachuelo?*	● Funcionamiento de una plataforma informática de acceso libre y gratuito
	● Acuerdo para acceder a la base de datos de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)
	● Cruce de alertas e información pública
	● Actualización de la información de la plataforma
	● Entre 8 a 10 reuniones anuales de capacitación sobre el uso de la plataforma
	● Realización de grupos focales para verificar el funcionamiento de la plataforma
Herramientas Comunicacionales	● Sistema de crowdsourcing que permite subir alertas a la plataforma digital
	● Blog que articula la información generada por los medios de prensa
	● Difusión en medios de prensa y redes sociales

Potenciar el Impacto del Monitoreo Local	• Informes de seguimiento evaluando la respuestas de las autoridades
	• Coberturas de prensa en diarios nacionales
	• Evento anual de presentación de los informes de seguimiento
	• Desarrollo del Documental "La vuelta al río"

La plataforma fue concebida como un instrumento de acceso a la información pública y difusión de la información generada a través del programa (alertas, pedidos de información, etc.), y como un mecanismo que contribuye al monitoreo permanente del estado de la cuenca. En el mismo sentido, las herramientas comunicacionales desarrolladas prevén la actualización de la información ambiental de la CMR, a través del reporte de alertas ambientales mediante el sistema de *crowdsoursing*, blog de noticias y la difusión a través de las redes sociales[2]. Por último, se desarrollaron actividades complementarias que apuntaron a potenciar el impacto del monitoreo local, como informes de seguimiento de las respuestas de los organismos gubernamentales, difusión en la prensa y eventos de presentación de los resultados del programa. A los fines de impulsar y difundir la problemática ambiental de la CMR se desarrolló el documental "La vuelta al río", el cual describe la historia y situación del Riachuelo[3].

IV. Fortalecimiento de la red de monitoreo

La 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, constituyó el pilar central del programa ya que generó y articuló las demandas de las redes locales con los pedidos específicos de información a los entes gubernamentales involucrados, así como también, brindó asistencia para el desarrollo de acciones de monitoreo concretas a nivel local. Además, todas estas acciones proveyeron insumos, generados por el propio proyecto, para la plataforma digital *Qué*

[2] El reporte de alertas se registra a través de la página web http://quepasariachuelo.org.ar/ El *blog* compila la información relacionada a la problemática de la CMR a través de artículos y videos informativos de diferentes medios de prensa local y nacional. http://monitoreoriachuelo.blogspot.com.ar/.

[3] El documental "La vuelta al rio" se encuentra disponible en la página: http://www.lavueltaalrio.org/

pasa Riachuelo? (QPR)[4]. Estas acciones específicas y complementarias entre sí incluyeron: i) la participación de grupos locales en diversas actividades, talleres y el reporte de alertas, ii) acciones de seguimiento (pedidos de información), y iii) apoyo a grupos locales para el monitoreo de la situación ambiental de sus barrios.

V. Participación de grupos locales en el programa y el reporte de alertas

Del total de actividades desarrolladas por el programa –talleres, reuniones generales, grupos focales y acciones de monitoreo locales- participaron 643 personas y 69 grupos locales. En los 17 talleres realizados se trabajó sobre acciones tendientes a identificar los principales problemas de la cuenca e identificar las principales alertas, así como también, informar a los vecinos sobre la función de monitoreo de la plataforma digital[5].

Como principales aportes de los talleres se reconoció la posibilidad de conocer a otros vecinos y organizaciones involucradas en temas ambientales que trabajan en el marco de la cuenca y la adquisición de nuevos conocimientos sobre herramientas tecnológicas útiles para la identificación y el reporte de los problemas ambientales. En una segunda categoría, se valoró el acceso a información general respecto del estado ambiental de la cuenca y la oportunidad de reportar mediante alertas los problemas ambientales existentes en los barrios de los participantes.

Como resultado de los talleres se identificaron 75 alertas ambientales, que cubren una amplia gama de temas como aguas y cloacas, vuelcos clandestinos, residuos, temas relacionados a la salud, asentamientos y falta de reconocimiento de barrios, proyectos urbanísticos a realizarse en la cuenca baja, particularmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y algunos temas puntuales.

---

[4] En la plataforma *¿Qué pasa Riachuelo?*, se pueden consultar las alertas: fecha de reporte de la alerta, localización, pedidos de información presentados a los organismos responsables y la respuesta recibida. http://quepasariachuelo.org.ar/

[5] Los talleres se desarrollaron en la provincia y la CABA, específicamente en Almirante Brown, Cañuelas, San Justo, Villa Domínico, Villa Lugano, Villa Inflamable, Esteban Echeverría, González Catán, Lomas de Zamora, Morón y La Boca, Villa 21-24 y Barracas.

Las opiniones de los participantes del programa coinciden en que los temas identificados, a través de estas alertas son muy relevantes para la problemática ambiental de la cuenca. Las alertas no solo se consideran relevantes en términos de su impacto a modo de denuncia, sino que también despertaron muchas expectativas respecto al acceso a la información, ya que dicha información no es accesible para los actores y vecinos de la CMR[6].

VI. Acciones de seguimiento. Rendición de cuentas y acceso a la información de las agencias públicas. Pedidos de información

Las acciones de seguimiento y pedidos de información asociados a las alertas reportadas en los talleres alcanzaron un total de 182[7]. Estos pedidos fueron dirigidos a entes nacionales, provinciales y municipales de la cuenca. La Tabla 2 muestra los organismos a los que se les solicitó información y el nivel de respuestas obtenido.

Si bien la cantidad de informes presentados anualmente fue similar en ambos años (90 y 92 pedidos presentados), se incrementaron significativamente los niveles de respuesta en el segundo año pasando de 17 a 57 respuestas obtenidas. Dicho incremento respondió al seguimiento de los pedidos realizados ante los organismos gubernamentales.

Tanto el proceso como los resultados de los pedidos de información, ponen de manifiesto algunas de las principales dificultades para acceder a la información pública. Por una parte, los ciudadanos tienen dificultades para identificar claramente las competencias de los distintos organismos involucrados en la problemática ambiental de la cuenca y, por otra, los organismos públicos son reticentes a responder a los pedidos de acceso a la información. Esto muestra la relevancia de los resultados obtenidos en términos de acceso a la información. A través de acciones concretas se logró el acceso a la información pública, se vinculó las problemáticas reportadas con los entes responsables y se contribuyó al desarrollo de mecanismos de acceso de información.

[6] Opiniones recabadas en las entrevistas a los participantes de los talleres.

[7] Los pedidos de información realizados para cada alerta se pueden consultar en la página QPR.

Tabla 2. *Pedidos de información realizados y niveles de respuesta por organismo público*[8].

		Primer Año		Segundo Año	
	Organismo	Cantidad total de pedidos	Respuestas recibidas	Cantidad total de pedidos	Respuestas recibidas
Organismos Nacionales	ACUMAR	34	1	39	38
	AySA[a]	5	2	0	0
	SS DUyV[b]	3	3	0	0
	SAyDS[c]	1	1	0	0
	Secretaría de Comercio Interior	1	0	0	0
	ENRE[d]	1	1	1	0
	ENARSA[e]	1	0	0	0
	Administración General de Puertos	1	1	0	0
	Secretaría de Energía	1	1	0	0
	CNRT[f]	0	0	1	1
Organismos Provinciales	Dirección Provincial de Saneamiento y Obra Hidráulica	1	0	0	0
	ABSA[g]	2	0	0	0
	ENHOSA[h]	1	0	0	0
	Subsecretaría de Tierra, Urb. y Vivienda Bs As[i]	2	1	0	0
	Autoridad del Agua de Buenos Aires	1	0	0	0
	OPDS[j]	6	0	17	11
	Polo Petroquímico de Dock Sud	0	0	0	0
Municipios	Cañuelas	8	0	0	0
	La Matanza	9	0	4	0
	Avellaneda	5	0	4	2
	Lomas de Zamora	0	0	9	0
	Esteban Echeverría	2	2	3	1
	CABA	5	4	14	4
	Total	**90**	**17**	**92**	**57**

[8] El primer año se desarrolló desde el 1/10/2012 al 30/09/2013 y el segundo año desde el 1/10/2013 al 30/09/2014.

Referencias

a. Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
b. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
c. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
d Ente Nacional Regulador de la Electricidad.
e. Energía Argentina Sociedad Anónima.
f. Comisión Nacional de Regulación del Transporte.
g. Aguas Bonaerenses SA.
h. Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento.
i. Subsecretaría de Tierra, Urbanismo y Vivienda de Buenos Aires.
j. Organismo para el Desarrollo Sostenible.

Apoyo a grupos locales para el monitoreo de la situación ambiental de sus barrios

El fortalecimiento de las capacidades individuales de los actores locales para el monitoreo del estado de la cuenca, se canalizó a partir de la implementación de los fondos de respuesta. Estos fondos estuvieron orientados a financiar insumos básicos necesarios para que vecinos o grupos específicos desarrollaran actividades concretas de monitoreo. A esta convocatoria se presentaron 20 propuestas, de las cuales se financiaron un total de 9 proyectos.

Los proyectos desarrollados con los fondos de respuestas se dividen en dos categorías bien diferenciadas por un lado, se financiaron grupos de base para realizar el monitoreo en sus barrios y por el otro, se financiaron insumos para grupos que realizan investigación aplicada dentro de la CMR[9]. Este financiamiento fue complementado con la asistencia técnica en el terreno a los grupos de base, la cual se enfocó en la sistematización de la información recopilada, asesoramiento en la elaboración de los informes finales y el manejo de herramientas tecnológicas.

Los trabajos desarrollados por los grupos de base se basan en la percepción y el conocimiento de los vecinos de las condiciones ambientales de sus barrios y principalmente, se enfocaron en el relevamiento y mapeo de problemas ambientales, fuentes contaminantes y su impacto territorial.

[9] Los proyectos desarrollados por los grupos de base incluyeron los temas de contaminación industrial en el Dock Sud, la calidad de vida en González Catán, relevamiento y mapeo de la contaminación en González Catán y la selva marginal en el Arroyo Sarandí. Los proyectos de investigación aplicada desarrollados fueron: Evaluación de los factores que afectan a la supervivencia de especies autóctonas en la restauración ecológica de la Laguna Santa Catalina; Biorremediación de las aguas del Riachuelo a través del uso de microalgas y bacterias promotoras del crecimiento vegetal; Análisis microbiológico de las aguas del Arroyo Ing. Rossi; y Base de datos y monitoreo de la biodiversidad de la Laguna de Rocha.

El Gráfico 1 ilustra el trabajo realizado con asistencia del programa en el Dock Sud.

La asignación de este de financiamiento fue positivamente valorada por los beneficiarios en diversos aspectos: i) estos fondos garantizan la autonomía e independencia del accionar de los grupos de base brindándoles la posibilidad de poder elegir los proyectos a desarrollar sin condicionamientos, ii) les permite para avanzar sobre los trabajos que las agrupaciones de base vienen desarrollando y sumar sus conocimientos de las realidades locales, iii) desarrollar acciones de monitoreo reportando los avances del estado de situación de sus barrios, y iv) aprender e incorporar el manejo de herramientas tecnológicas para el monitoreo ambiental[10].

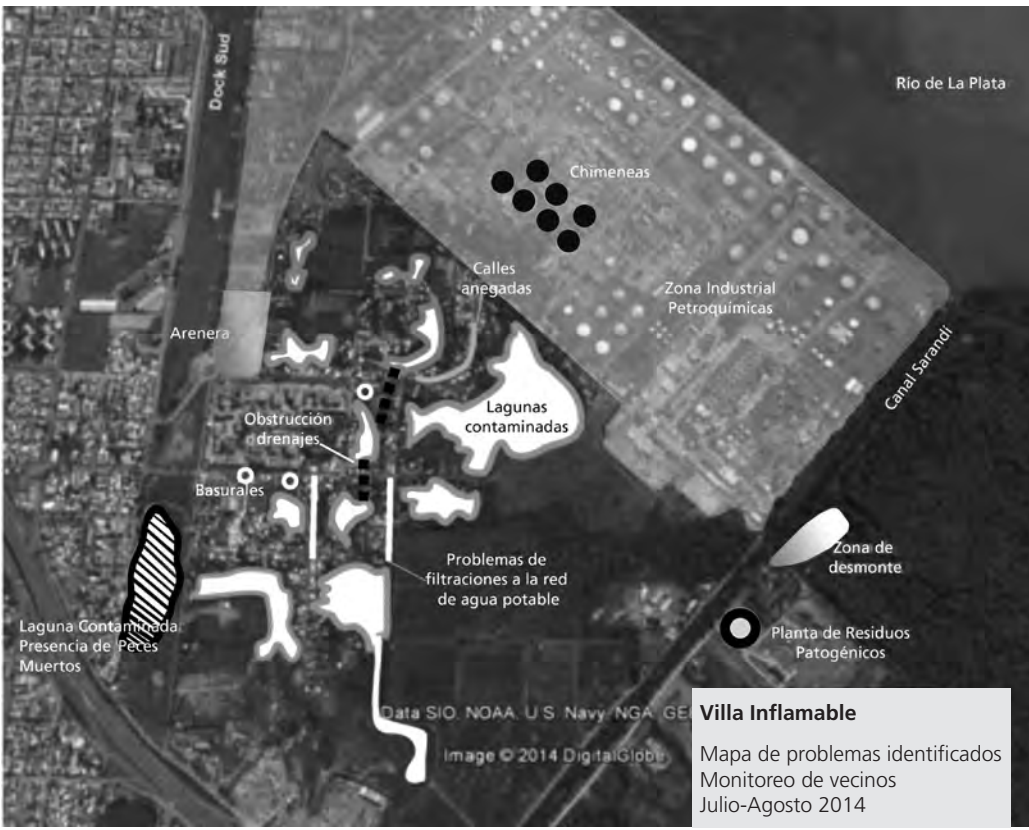
La asistencia en el terreno, provista por el programa a los grupos de base, contribuyó para lograr una mejor sistematización de la información obtenida por estos grupos, y facilitó la visualización territorial de los problemas ambientales que enfrentan sus comunidades.

Desde la perspectiva de los grupos de investigación, se destacó la importancia de los fondos de respuesta para el desarrollo de la investigación aplicada, ya que no existe financiamiento para este tipo de actividades "porque las mismas no se publican en las revistas académicas[11]." Según los participantes, la investigación aplicada permite: i) incorporar soluciones técnicas posibles de implementar, para el tratamiento de la contaminación a largo plazo extrapolables a otras áreas de la CMR, ii) complementa la información estadística elaborada por los organismos públicos y iii) brinda un marco teórico para el abordaje de la problemática ambiental. Además, a partir de esta experiencia se contribuyó a la construcción de redes de investigadores que trabajan en la cuenca.

[10] Opiniones obtenidas a través de entrevistas y del grupo focal desarrollado con organizaciones de base beneficiarias del fondo de respuesta.

[11] Opinión de un beneficiario participante del grupo focal realizado con los beneficiarios del fondo de respuesta.

Grafico 1. *Mapa de monitoreo realizado en Villa Inflamable con asistencia del programa*



Fuente: Proyecto Monitoreo de la contaminación en el Polo Petroquímico Dock-Sud. Sembrando Juntos, septiembre 2014.

Referencias del Mapa de Monitoreo realizado en Villa Inflamable

Relevamiento	Problemas
Chimeneas de industrias petroquímicas.	Estas chimeneas producen grandes emisiones contaminantes que se dispersan en el aire afectando a los vecinos. En esta época se observó que algunas de las chimeneas no estaban funcionando, pero se desconoce el motivo.
Lagunas contaminadas con químicos y presencia de basuras en sus márgenes.	Las lagunas están contaminadas por la presencia de químicos en el agua y además acumulan gran cantidad de basura en sus márgenes. Esto genera que los caños de drenaje se tapen y produzcan inundaciones en las viviendas que se ubican alrededor de sus orillas.

	Relevamiento	Problemas
	Laguna contaminada Identificación de peces muertos.	Indica que hay un nivel muy alto de contaminación que afecta a la vida que se desarrolla en la misma y puede ocasionar enfermedades en las personas.
	Conexiones tapadas entre lagunas existentes.	Bloquean los cursos de desagües naturales de las lagunas produciendo inundaciones, agravando la exposición y el contacto de los vecinos con contaminantes.
	Calles de tierra que se anegan cuando llueve.	La falta de cordón, cuneta y pavimento genera que esta calle se inunde cada vez que llueve, dificultando la movilidad y el acceso de los vecinos a sus hogares.
	Arenera.	Los vientos dispersan la arena a las zonas residenciales, además de atraer un gran volumen de tráfico de camiones.
	Áreas Industriales.	Estas áreas concentran un gran número de industrias petroquímicas que emiten gran cantidad de contaminantes.
	Zona de desmonte.	Se detectó un área de desmonte del otro lado del Canal Sarandí, pero se desconoce cuál es el motivo. Hay preocupación que se localice alguna industria contaminante.
	Planta de residuos patogénicos.	Esta planta funciona desde hace tiempo en la zona. Se observan grandes emisiones de humos (provenientes de la incineración) y se observan cubetas con desperdicios alrededor de la planta.
	Basurales en las calles.	Se identificaron una serie de basurales en las calles.
	Conexiones a la red de agua cloacal dañadas.	En esta zona del barrio se identificaron conexiones realizadas por los vecinos a la red de agua potable. Estas conexiones son deficientes y en muchos casos están rotas. Esto produce la filtración de contaminantes que se encuentran en el suelo a la red de suministro de agua potable, elevando aún más las posibilidades de contraer enfermedades a los vecinos.

Según los beneficiarios, "a partir de esta experiencia se ha generado entre los investigadores e instituciones que trabajamos en la CMR, cierta colaboración a través de la cual se comparte información y avances de las investigaciones en curso, así como también, insumos con otros grupos que no los tienen[12]."

[12] Idem cita 9.

VII. Consideraciones finales

El programa de Monitoreo del Saneamiento de la CMR ha desarrollado una compleja estructura de acciones interrelacionadas, que han contribuido a fortalecer la capacidad de monitoreo de los residentes y grupos vecinales de la cuenca.

Las acciones realizadas para potenciar y fortalecer la red de monitoreo local contribuyeron a generar ámbitos de participación y espacios de relación entre diferentes actores de la cuenca. El trabajo con las organizaciones y vecinos ayudó a consolidar redes existentes que agregaron problemáticas locales a la escala de la CMR. Esta percepción la sintetizaron sus participantes, según ellos "el programa contribuyó a la creación de redes y el fortalecimiento de sus capacidades" y "puso en contacto a investigadores y organizaciones fortaleciendo sus capacidades y relaciones[13]."

El trabajo de asistencia, tanto en los talleres como en los fondos de respuesta, fue un pilar estructural en el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales, ya que contribuyó a vincular distintos actores de la cuenca, brindando elementos para el desarrollo de acciones de monitoreo y, a través de los fondos de respuesta, otorgó recursos, escasos o inexistentes entre los vecinos, para elaborar un monitoreo independiente de presiones políticas o grupos de interés y ofreció capacitación a los participantes en la sistematización de la información.

El acceso a la información, a través de los pedidos de información de las alertas reportadas, fortaleció las capacidades de monitoreo, identificando las competencias de los distintos entes estatales y proveyendo acceso a la información vinculada a problemáticas concretas. El proceso de seguimiento de los pedidos de información, permitió incrementar significativamente el nivel de respuestas en el último año y facilitó el acceso a la información pública para este proyecto y para el futuro.

La plataforma online Qué pasa Riachuelo? sintetizó y dio acceso público y gratuito a la información recabada y producida por el programa, la cual no estaba accesible al público ofreciendo una visión general de las problemáticas de la CMR.

Todas estas acciones hablan directamente a los objetivos planteados por el programa, que a través de instancias de participación, ampliaron las capacidades de monitoreo, desarrollaron plataformas, promovieron la ar-

[13] Entrevistas a participantes del programa.

ticulación entre actores locales y contribuyeron a dar escala a los reclamos de los habitantes de la cuenca. En este sentido, la contribución del Programa de Monitoreo Social es clara en términos de los resultados y productos específicos del mismo, sin embargo, muchos de sus alcances e impactos están íntimamente asociados a los procesos desarrollados, los cuales pueden llegar a trascender más allá de la duración del programa.

Por último, cabe destacar que el Programa funcionó como un gran paraguas que articuló diferentes acciones y demandas existentes en la cuenca, según un participante *"hacía falta un marco para analizar las distintas dimensiones de la problemática de la CMR y este proyecto lo brindó y aunó distintas iniciativas que existían de manera dispersa en el territorio*[14]*."*

[14] Idem cita 14.

DESAFÍOS DE LA FORMACIÓN JURÍDICA AMBIENTAL: labor de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental FARN-UBA en 2014

Samanta Rausch[1] y **Estefanía Daró**[2]

Resumen Ejecutivo

La protección del ambiente excede generalmente las estructuras de los organismos del Estado y requiere por ello, un rol activo en su cuidado y defensa, involucrando derechos y deberes al mismo tiempo.

Es importante consecuentemente, poner a disposición de los ciudadanos las herramientas necesarias para la protección y promoción de la justicia en el Derecho Ambiental.

La Clínica Jurídica apunta a hacer un aporte en ese sentido, brindando asesoramiento jurídico gratuito a personas que carecen de suficientes recursos económicos para hacer frente a los costos que implica una defensa legal, y que se encuentran afectadas por problemas ambientales diversos.

[1] Abogada. Ex alumna de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental. Actualmente se desempeña como Ayudante. La Clínica Jurídica está a cargo de la docente Pía Marchegiani, Directora del Área de Participación de FARN.

[2] Ex alumna de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental, actualmente es Ayudante.

I. Introducción

En este artículo hacemos un repaso por la formación jurídica en Derecho Ambiental impartida por la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental FARN-UBA y el tratamiento dispensado a los casos recibidos durante el año 2014.

La referida Clínica Jurídica opera en el marco de un Convenio de Cooperación, Asistencia Técnica y Complementación oportunamente celebrado entre la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y FARN.

Durante todo un año de curso, se apunta a formar jurídicamente en Derecho Ambiental a alumnos avanzados de la carrera de Derecho. La Clínica Jurídica comprende una parte práctica y otra teórica. A través de la formación práctica los estudiantes reciben casos reales sobre diversos problemas socio-ambientales. Recibidas las consultas, se concreta la entrevista y se diseña, en conjunto con el equipo docente, la estrategia para abordar la problemática que suscita el caso.

A fin de cada semestre, los alumnos realizan una actividad que conjuga los conceptos teóricos y prácticos abordados en el último período. De este modo, se pueden aplicar de manera práctica todos los conocimientos y temas tratados. Estas actividades son definidas año a año por el cuerpo docente. A modo de ejemplo, en el último semestre de 2014, los alumnos desarrollaron un simulacro de juicio por falta de acceso a la información pública ambiental, con todas las partes que usualmente intervienen en un proceso judicial, respetando los plazos reales impartidos por la justicia para el caso de un amparo.

También, se realizan visitas de campo a los lugares afectados, generalmente en el área metropolitana, con el objetivo de conocer más acabadamente la situación general y de este modo, elaborar un plan de acción ajustado.

La parte teórica comprende el abordaje normativo y de políticas sobre temas específicos que atañen al Derecho Ambiental. En el Gráfico 1 se pueden observar algunos de los cursos dictados por diversos especialistas.

Gráfico 1: *Cursos teóricos dictados en la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental FARN-UBA.*

Conforme lo arriba indicado, el trabajo de la Clínica Jurídica es una combinación de laboratorio de práctica y reflexión jurídica.

II. Cantidad y temas de las consultas recibidas en el año 2014

La Clínica Jurídica en Derecho Ambiental, que funciona bajo la órbita del Área de Participación de la FARN recibe semanalmente consultas en búsqueda de orientación y asesoramiento legal sobre diversas problemáticas socio-ambientales. Las consultas son resueltas en forma coordinada entre el Área y la Clínica Jurídica de FARN, donde estudiantes y docentes se encargan de responder las inquietudes de los ciudadanos, brindar orientación básica, dar asesoramiento telefónico o vía email y envío de documentos informativos relevantes a los consultantes, que contribuyan con el diseño de la estrategia legal, poniendo énfasis en las herramientas de acceso a la información y participación ciudadana.

Por cuarto año consecutivo se ha empleado un formulario online, que permite sistematizar de un modo más adecuado las consultas recibidas. El formulario puede completarse desde el sitio web de FARN[3].

Formulario Solicitud de consulta Clínica Jurídica FARN

En el caso que se trate de uno de las áreas de trabajo de la Clínica Jurídica, a la brevedad recibirá un correo electrónico de parte de FARN invitándolo a una entrevista a brindarnos más información sobre el motivo de su consulta. En caso contrario, igualmente le haremos saber que lamentablemente no podremos colaborar con su inquietud. Muchas gracias

*Obligatorio

Nombre *

Apellido *

Teléfono *

Correo electrónico *

¿Dónde se encuentra el conflicto por el que nos contacta? *

Trabajo *

¿Cuál es el principal problema por el que se contacta? *

- Contaminación de agua
- Contaminación de suelo
- Contaminación sonora / ruidos molestos
- Olores / emanaciones
- Afectación de salud por antenas telefónicas
- Afectación de salud por radiaciones electromagnéticas
- Participación ciudadana (o falta de ella)
- Acceso a la información pública ambiental (o su falta)
- Evaluación Impacto Ambiental (o su falta)
- Afección de especies/biodiversidad
- Tala, desmonte o explotación de recursos naturales

Motivo de consulta - ¿De dónde deriva o surge dicho problema? *

Elija la opción que corresponda, puede elegir más de una opción

Captura de pantalla del Formulario de Solicitud de Consulta a la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental FARN-UBA.

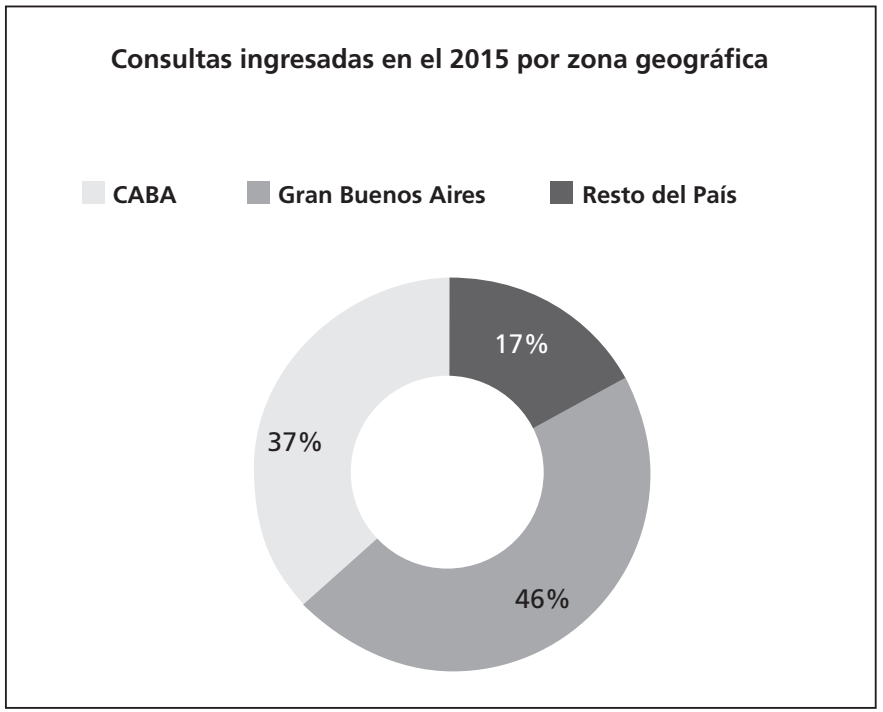
Durante 2014 se recibieron 89 consultas nuevas, de las cuales 40 continúan en tratamiento y las restantes 49 han sido archivadas. Este número

[3] Visitar: https://docs.google.com/a/farn.org.ar/spreadsheet/viewform?hl=es&formkey=dHczdFBpVTl5TWFuWTF0cjltX3dKRlE6MQ#gid=0

se ha incrementado 15% en comparación al período anterior (76 consultas en el período 2012/2013) y en un 65% en comparación con el período 2011-2012 (34 consultas). Las consultas provienen tanto de vecinos en forma individual o bien, de parte de organizaciones de base del Gran Buenos Aires (GBA), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) e interior del país. Además, se continuó trabajando en otros 35 casos iniciados en periodos anteriores al 2014.

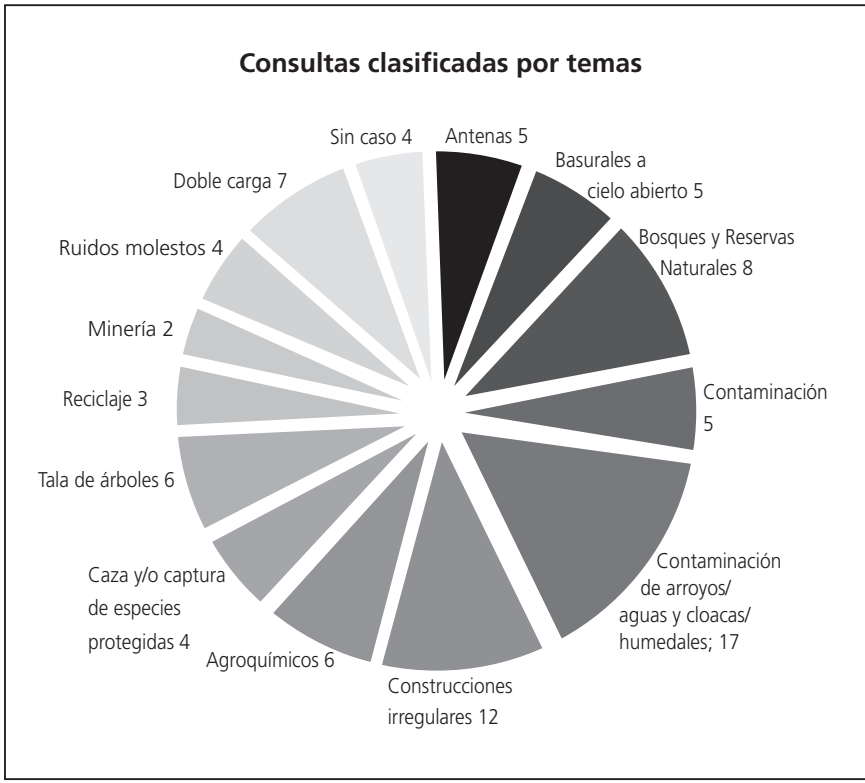
De las consultas recibidas en 2014, el 17% (15 casos) provienen de la CABA, el 46 % del GBA (41 consultas) y un 37% del resto del país (33 consultas). El 24%, fueron consultas de carácter colectivo, en tanto el 76%, fue de carácter individual.

Gráfico 2: *Origen de las consultas recibidas por la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental FARN-UBA.*



Los temas sobre los cuales versan las consultas referidas pueden observarse en el siguiente gráfico.

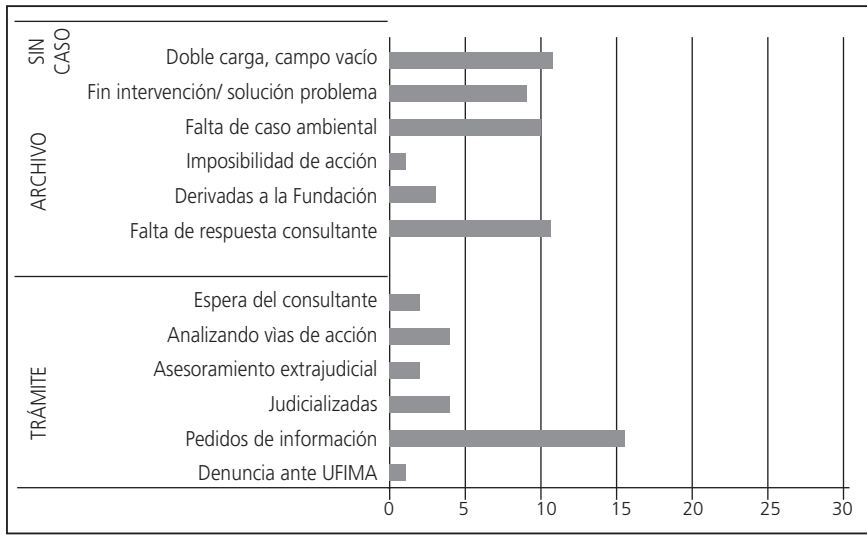
Gráfico 3: *Consultas Clínica Jurídica en Derecho Ambiental FARN-UBA en 2014, clasificadas por temas.*



En el curso del año 2014, la Clínica Jurídica procedió a archivar 49 casos. De los 49 casos, 9 fueron archivados por resolución del problema, 26 fueron archivados por pérdida de contacto o falta de interés del consultante en impulsar el caso y 14 fueron archivados por no responder la cuestión de fondo a un asunto ambiental.

Cabe destacar que incluso en las temáticas que exceden la esfera ambiental, se brindó pronta respuesta a los consultantes y se los derivó a otras consultorías jurídicas especializadas. De este modo, la Clínica Jurídica se asegura que todos los consultantes tengan las herramientas necesarias para hacer frente a las problemáticas que los aquejan, sin importar la naturaleza de la consulta.

Gráfico 4: *Proceder con las consultas recibidas por la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental FARN-UBA*.



Corresponde por último aquí resaltar que FARN se encuentra trabajando junto a la Clínica Jurídica de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), en casos vinculados al Derecho Ambiental. Arriban a la Clínica Jurídica de FARN muchas consultas por problemáticas ambientales que acaecen en el conurbano bonaerense; por lo cual una vinculación con una Clínica Jurídica con posibilidades de litigar en provincia de Buenos Aires y que además puede beneficiarse del *expertise* particular de FARN en asuntos de Derecho Ambiental, puede resultar muy fructífera.

III. Acciones administrativas y judiciales

a) Pedidos de Acceso a la Información Pública Ambiental

Quince de los casos que entraron en trámite en 2014 supusieron la elaboración de diversos pedidos de acceso a la información pública ambiental. Información sobre tales pedidos, avances y respuestas obtenidos se encuentra disponible de manera online[4].

[4] Visitar: http://farn.org.ar/areas/participacion/pedidos-de-informe

Algunos de los casos recibidos se enmarcan en la cuenca Matanza-Riachuelo. Es por ello que el producido de los pedidos de acceso a la información pública consecuentemente elaborados y su seguimiento se encuentra disponible en la plataforma geo-referenciada de FARN, exclusiva para la cuenca referida, llamada "¿Qué Pasa Riachuelo?".[5]

b) Amparos

El artículo 41 de la Constitución Argentina consagra el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Por su parte, el artículo 43 consagra al Amparo, acción expedita y rápida, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesionara, restringiera, alterara o amenazara, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Esta acción puede ser interpuesta en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente (entre otros) por el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley.

Así, el artículo 41 nos concede el derecho y el 43 la herramienta para defenderlo en caso de ser conculcado. Algunas de las consultas que arriban a la Clínica Jurídica FARN-UBA pueden suponer la elaboración de tal clase de acción judicial.

En el marco del trabajo de la Clínica Jurídica en 2014 se dio seguimiento a amparos ambientales ya en trámite, a saber:

- "*Fortes José Manuel c/ EN y TBA s/Amparo*" Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 3, Secretaría Nº 5. Expte. 39756/04. El caso versa sobre contaminación sonora y vibraciones por el Ferrocarril Sarmiento, tramo Once–Moreno;

- "*Fernández, Mauro y otro c/ Nucleoeléctrica Argentina S.A. s/ Amparo por Mora*" Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 5, Secretaría N° 10. Expte. 22026/13. Se trata de un amparo por mora

[5] Disponible en:http://quepasariachuelo.org.ar/

ante la falta de provisión de información pública ambiental sobre el proceso de extensión de vida de un reactor nuclear.

c) *Amicus Curiae*

El *Amicus Curiae* (Amigo del Tribunal en latín) engloba a terceros ajenos a un litigio que voluntariamente ofrecen su opinión sobre algún punto de derecho u otro aspecto vinculado, a fin de colaborar con el Tribunal competente en alcanzar una solución más justa e integral de la materia objeto del proceso.

En 2014, FARN, junto con Poder Ciudadano, presentó un *Amicus Curiae* ante el Superior Tribunal de Justicia de Chaco para dar su opinión jurídica en la causa iniciada con motivo de la construcción del llamado "Resistencia Shopping Mall" en la capital chaqueña.

Frente al avance del proyecto de construcción de un shopping de 30.000 metros cuadrados sobre la costanera del Río Negro por parte de la empresa CEHSMA SA, la organización Encuentro por la Vida, presentó al Defensor del Pueblo del Chaco una denuncia que develaba las irregularidades cometidas por la provincia y el municipio en el proceso de aprobación de la obra. Allí advertían que parte de la obra del shopping avanzaba sobre zonas restringidas afectando el ecosistema del río y zonas de dominio público. Por otra parte, se alertó que la evaluación de impacto ambiental presentada por la constructora resultaba deficiente ya que presentaba dos irregularidades: por un lado, la falta de audiencia pública que garantizara la debida participación ciudadana y por el otro, la omisión a lo dispuesto por el Código de Aguas del Chaco que prohíbe toda obra en la zona afectada del Valle de Inundación del Río Negro.

A modo de respuesta, la empresa presentó ante la justicia una medida cautelar que ordenaba a la fundación ambientalista abstenerse "*de realizar cualquier acto u omisión que implique la perturbación de la ejecución del proyecto edilicio y urbanístico*."

Si bien la Cámara de Apelaciones Civil y Comercial de Resistencia dejó sin efecto tal medida cautelar, la misma fue apelada por la empresa, y finalmente, el 2 de junio de 2014 la Sala Primera del Superior Tribunal de Justicia del Chaco, hizo lugar al recurso extraordinario presentado por CEHSMA y declaró la nulidad del fallo de Cámara de Apelaciones que beneficiaba a la organización ambiental.

El fallo ordenó nuevamente abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen la perturbación del proyecto del shopping. FARN y Poder Ciudadano entendieron que tal fallo brinda un "blindaje judicial" a la empresa constructora, ya que termina anteponiendo los intereses privados comerciales por sobre un derecho humano fundamental como lo es el derecho al ambiente sano y equilibrado.

En base a la importancia de los derechos vulnerados, en los que se compromete el interés público, es que FARN y Poder Ciudadano decidieron presentar su opinión jurídica a efectos de poder brindar elementos de relevancia para la resolución del caso. En ese sentido, en la presentación se recordó la importancia del derecho de acceso a la información pública ambiental, indispensable para garantizar la participación ciudadana, la democracia y la transparencia de la función pública.

El derecho de acceso a la justicia, que encuentra sustento tanto en la Constitución como en tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional, se ve insoslayablemente vulnerado con el dictado de la medida cautelar decretada en este litigio. La medida cautelar fue creada originalmente para garantizar derechos y no para obstaculizar el acceso a los mismos como ocurre en este caso[6].

FARN también se presentó como *Amicus Curiae* en la causa que lleva adelante la Asociación Centro de Protección a la Naturaleza (CEPRONAT) contra la Municipalidad de Santa Fe, por el proyecto que prevé la construcción de un estacionamiento vehicular semisoterrado en el Parque Juan Bautista Alberdi, valioso espacio verde de dicha ciudad. FARN remarcó que dicho proyecto omitió llevar a cabo el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, de conformidad con lo previsto por la Ley General del Ambiente 25675, que estipula que dichos procedimientos cuenten con instancias de participación ciudadana. Asimismo, tampoco se brindó a la ciudadanía la información pública relativa al proyecto de estacionamiento[7].

Ciudadanos santafesinos integrantes del colectivo "Capibara: Naturaleza, derecho y sociedad" iniciaron una causa contra las autorizaciones conferidas por la Secretaría de Medio Ambiente de la provincia de Santa Fe, para que la firma South América Adventure Safari S.A. realice actividades de crianza de animales exóticos y caza deportiva en su predio "La Primavera". En el marco de la referida acción judicial FARN se presentó como

[6] Disponible en el siguiente link: http://farn.org.ar/archives/16284.

[7] Texto del *Amicus Curiae* disponible en el siguiente enlace: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/08/AMICUS_Parque-Alberdi.pdf

Amicus Curiae, resaltando en su presentación, que dicha actividad omitió cumplir con el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental previsto por la Ley General del Ambiente, donde tampoco se habilitaron instancias de participación ciudadana[8].

d) Participación en audiencias públicas y visitas de campo

La participación ciudadana o participación pública es en la sociedad actual, una de las claves fundamentales para el logro de la gobernabilidad con miras a la promoción del desarrollo sustentable. Las audiencias públicas son una vía formal para canalizar el derecho que tiene toda persona a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos, que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general, con arreglo a la Ley General del Ambiente 25675.

En febrero de 2014 la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental FARN- UBA participó de la audiencia pública convocada por la Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (APrA), para debatir sobre la habilitación del Shopping Distrito Arcos Gourmet en el barrio de Palermo. FARN planteó algunos puntos preocupantes que presentaba el mencionado proyecto, sobre todo porque se intentó discutir sobre un proyecto como si fuera tal, cuando en rigor se trataba de una obra casi terminada. Esta situación desvirtuaba todo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, dado que éste debe realizarse con anterioridad a la autorización de mismo o el inicio de la ejecución de obras, atentando así contra la institucionalidad ambiental y normativa vigente, y generando un serio y negativo precedente para la CABA[9].

Es parte de la labor usual de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental FARN-UBA también, realizar visitas de campo para tomar contacto directo con la problemática ambiental planteada y los ciudadanos por ella afectados. En 2014 se realizaron las siguientes:

- **Villa Domínico**. Esta visita de campo se realizó a fines de evaluar la situación del arroyo contaminado "Santo Domingo", constatar

[8] Texto del *Amicus Curiae* disponible en el siguiente enlace: http://farn.org.ar/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=16993

[9] Para leer los comentarios y aportes de FARN en el marco de esta audiencia pública leer: http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/02/Audiencia-P%C3%BAblica-Shopping-Los-Arcos-Gourmet_aportes-FARN_feb2014.pdf

la construcción de un puente vehicular y la situación de los vecinos de la localidad[10].Los vecinos cuestionan no solo la ubicación elegida para construir el puente (no se oponen a que lo construyan sobre la colectora), sino también el tipo y los materiales elegidos para su construcción, ya que al tratarse de un puente de hormigón,temen que el agua de las lluvias produzca inundaciones en sus calles al derribar los terraplenes de contención construidos. Además, los vecinos expresaron que no tuvieron acceso a los informes técnicos del puente, ni al informe de impacto ambiental realizado previo a la construcción del mismo. Solo se realizó una reunión vecinal, de la que no fueron debidamente notificados.

Tras la visita, se presentó una denuncia ante la Unidad Fiscal de Investigaciones en Delitos contra el Medio Ambiente (UFIMA), en las que se hizo constar las irregularidades en la construcción del puente vehicular en cuestión. El caso se encuentra bajo análisis dentro de la mencionada Unidad Fiscal, la cual se encuentra realizando las acciones pertinentes frente a distintos organismos. Esto se da en el marco de las acciones de articulación, que desde 2008 se viene

[10] Más información disponible en: http://farn.org.ar/archives/17154

desarrollando entre la FARN y UFIMA. El objetivo está centrado en la posibilidad de obtener mayores elementos de análisis para la resolución de determinadas problemáticas ambientales, por las que se solicita el asesoramiento jurídico de FARN, como resultado de los procesos llevados adelante por la UFIMA en el ámbito de sus competencias en materia de delitos penales ambientales.

- **Villa Luzuriaga**. Los vecinos de Villa Luzuriaga se contactaron con la Fundación a raíz de la existencia de una considerable cantidad de casos de cáncer y enfermedades cutáneas en la población que habita el mencionado barrio. Sostienen que son producidas por la presencia de transformadores de energía, talleres clandestinos, y diferentes tipos de empresas y fábricas (todas situadas en la zona aledaña). Docentes y alumnos de la Clínica Jurídica realizaron una visita de campo a la zona. El reconocimiento se organizó a partir de la coordinación de un grupo de vecinos y durante la misma, se pudo recorrer el barrio y corroborar la presencia de posibles focos de contaminación. Como resultado de la observación, se propuso iniciar ciertas medidas de acción, con el objetivo de brindar acompañamiento y asesoramiento jurídico a todos aquellos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

- **Planta Dioxitek**. Docentes de la Clínica Jurídica participaron en junio de 2014 de un panel en la ciudad de Formosa, en el que se discutieron las implicancias del proyecto nuclear ante la intención de trasladar una planta de la empresa Dioxitek (que suministra dióxido de uranio para la fabricación de combustible para centrales nucleares Embalse, Atucha I y II) de Córdoba a Formosa, y de instalar un reactor CAREM 1501 en terreno formoseño.

Pía Marchegiani, docente a cargo de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental de FARN exponiendo sobre el caso de la Planta Dioxitek.

En la exposición, FARN destacó la importancia de acceder a la información pública completa y oportuna respecto de cada una de las etapas y proyectos vinculados al plan nuclear y el cumplimiento de todas las herramientas legales vigentes.Asimismo, resaltó la necesidad de llevar a cabo un debate amplio, participativo, y serio respecto de las implicancias de continuar por la senda nuclear, sin darle suficiente espacio a la discusión del cambio en la matriz energética hacia una mayor promoción de fuentes renovables de energía[11].

[11] Más información, disponible en http://farn.org.ar/archives/16308

IV. Palabras finales

A lo largo de 2014 se ha incrementado la cantidad de consultas recibidas por la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental FARN-UBA, un reflejo de que cada vez es mayor el número de ciudadanos movilizados por diversas problemáticas ambientales y de la continuidad del trabajo desarrollado por la Clínica, el cual ha sido arduo y demandante, pero también muy satisfactorio.

El mayor desafío que tenemos como docentes es ir más allá de la enseñanza formal, donde la capacitación jurídica se reduce a un estudio meramente descriptivo de las normas, doctrina y jurisprudencia. Advertimos que resulta imprescindible la tarea de fomentar la responsabilidad, argumentación y diseño de estrategias apropiadas para la resolución de conflictos. Intentamos que los estudiantes despierten su actitud indagadora, creativa, sistemática y fundamentalmente, la interdisciplinaria, con una interacción directa entre el sujeto que investiga y el objeto que se busca aprehender. Además, se persigue superar los procesos reiterativos y de memoria de lo contenido en los libros en favor del análisis, la reflexión y la interpretación crítica.

Es clave acercar a los estudiantes las herramientas necesarias para desbloquear los procesos formales, generando una contextualización de los conflictos con sus aspectos sociales, económicos, sociales, políticos, culturales y los intereses materiales, que determinan la creación y el impacto de las normas en la sociedad[12]. Asimismo, orientar al estudiante a encontrar la forma de aprender por ellos mismos lo que aún no saben, que desarrollen competencias para aplicar los conocimientos ya adquiridos y comprender nuevas situaciones, afianzando su autonomía de cara al mercado laboral que los espera al finalizar la carrera de Derecho.

[12] Undurraga, A. (2008) *Importancia de la Metodología de la Investigación Jurídica en la formación de los estudiantes de Derecho*. Disponible en: http://www.derecho.uchile.cl/ensenanzadelderecho/docs/articulos/gabriel%20alvarez.pdf

CAPÍTULO VII

PREMIO SCHIFFRIN

Fotolia

PREMIO ADRIANA SCHIFFRIN

13º Convocatoria: Innovación por el ambiente

I. Introducción

El Premio Adriana Schiffrin[1] 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 2014 se presentaron 28 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 2015.

II. Sobre Adriana Schiffrin

El Premio Adriana Schiffrin pretende recordar y rendir homenaje a una mujer excepcional que, hasta hace algunos años, compartió con nosotros

[1] Más información sobre el Premio Adriana Schiffrin: www.farn.org.ar/premio/

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 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.

III. CV de los jurados

Santiago D´Alessio

Formado en Biología (Universidad de Buenos Aires). Ha realizado cursos de perfeccionamiento en temáticas de conservación en el Conservation and Research Center del Smithsonian Institute (Washington) y en la Royal Geographical Society y el Museo Británico de Historia Natural (Londres). Desde 2011 se desempeña como Director Ejecutivo de Aves Argentinas-Asociación Ornitológica del Plata. Integra la Comisión de Supervivencia de Especies de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Horacio Esber

Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). Maestría en Antropología Social (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO). Actualmente cursa el Doctorado en IDAES (Instituto de Altos Estudios Sociales – UNSAM). Trabaja desde hace catorce años en la Defensoría del Pueblo de la Nación. Desde el año 2005 ejerce allí el cargo de Director de Derechos Sociales.

Ana Estenssoro

Formada en Economía en la Universidad Católica Argentina. Actualizó sus conocimientos en Management a través de diferentes programas del IAE Business School. Se especializa en Nuevas Economías. Trabajó para la Universidad Di Tella, Fundación Ashoka, Help Argentina, Fundapaz y actualmente se desempeña como consultora independiente.

Coordinación General

Ana Di Pangracio, Directora Ejecutiva Adjunta de FARN.
Federico Sangalli, Director de Comunicación y Prensa de FARN.

IV. Dictamen del jurado

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los 27 días del mes de febrero de 2015 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 Adriana Schiffrin 2014 (13º convocatoria) "Innovación por el ambiente".

Por intermedio de Ana Di Pangracio, FARN agradece sinceramente al jurado de la presente convocatoria por la atención y la tarea dispensada a los efectos de evaluar los trabajos presentados y consecuentemente decidir el primer premio, primera y segunda mención.

Los integrantes del Jurado expresan lo siguiente:

En primer lugar, agradecen a FARN por la confianza que implica su designación como miembros del mismo. En segundo lugar, manifiestan que han leído y evaluado los trabajos presentados siguiendo los criterios establecidos en las Bases del Concurso. Como consecuencia de dicha evaluación el Jurado resuelve por unanimidad:

1. **Otorgar el 1º Premio al trabajo "Tratamiento de efluentes cloacales mediante inoculación de bacterias", elaborado por Eduardo Mercovich, Sebastián Lagorio, Federico Seineldin y Municipalidad de Totoras.** Este trabajo consiste en un tratamiento natural de efluentes cloacales mediante la inoculación de bacterias aisladas de lagunas de la región, y plantas acuáticas (lemnas)

que depuran el agua. Además de la eficiencia en depuración de agua, estas lentejas pueden multiplicarse a ritmo veloz acumulando en su proceso de crecimiento almidón. Esto permite su posterior desarrollo para alimento animal o producción de ácido láctico (materia prima para la producción de biocombustibles) o bioetanol, destacándose así también el potencial de generación de mano de obra, ya que requiere de trabajos intensivos. La propuesta fue ensayada a nivel de laboratorio y actualmente se está desarrollando la primera implementación en la ciudad de Totoras (Santa Fe) junto a la municipalidad. El proyecto remedia un estado de situación no deseable ni legalmente permitido, minimiza el impacto existente y elimina los procesos contaminantes. Estos beneficios se obtienen limpiando el agua con un proceso natural para luego, utilizar las plantas que retienen CO2 y liberan oxígeno en su proceso de fotosíntesis, eliminando la presencia de vectores y olores, además de generar un positivo impacto visual.

2. **Otorgar la Primera Mención (2º Premio) al trabajo "Barrios sustentables", elaborado por Jorge Elder, Ricardo Bertolino, Raúl Capilla y Fernando Luis Bertoni.** La iniciativa consiste en generar barrios sustentables desde la municipalidad de Rosario, fortaleciendo los lazos comunitarios, construyendo un espacio común y diagnosticando junto con los vecinos los problemas que afectan su realidad. Ante el cambio climático y la crisis energética que impactan ya en la ciudad e irá in crescendo, el proyecto apunta a trabajar en la atenuación de tales impactos en los barrios obreros que tienen menor resiliencia, empoderando a los vecinos de manera que sean ellos los que propongan las soluciones y vuelvan a creer que pueden cambiar su realidad. Algunas de las acciones concretas son apuntar al aumento de la superficie verde del barrio, desarrollar un plan de movilidad sustentable, la instalación de energías renovables y la gestión integral de los residuos sólidos urbanos.

3. **Otorgar la Segunda Mención (3º Premio) al trabajo "Mapa georreferenciado sobre ruidos y gases contaminantes en la ciudad de Mar del Plata", escrito por Noemi Colacilli, Manuel Conde, Miguel Ponce y Alejandro Uriz.** Se trata de un proyecto de investigación que apunta a desarrollar herramientas para la

comunidad en el contexto de un concepto de ciudad sustentable. Atiende dos factores claves en la calidad de vida de la población: nivel de ruido y concentración de gases cuya distribución dará lugar a la construcción de un mapa georreferenciado. Propone establecer los tipos de ruido presentes en la ciudad, cuáles son los sectores con mayor concentración de gases contaminantes y su previsión futura, estimar la exposición a ruidos y gases, comparar los niveles medidos con los especificados en normativa vigente y determinar la necesidad de aplicar o extender medidas de control. Los mapas de contaminación constituyen una herramienta de gestión, planificación y control ambiental, dirigido a facilitar una anticipada toma de decisiones y brindar un servicio a la comunidad.

Por último, el Jurado felicita a los premiados y agradece a todos los autores por los trabajos presentados. Asimismo, los miembros del Jurado alientan a FARN a continuar fomentando la investigación y el análisis sobre los temas ambientales y de desarrollo sustentable.

Síntesis de los trabajos premiados

1º PREMIO

AUTOR

Eduardo Mercovich, Sebastián Lagorio, Federico Seineldin y Municipalidad de Totoras.

TÍTULO

"Tratamiento de efluentes cloacales mediante inoculación de bacterias"

LOCALIDAD

Totoras, Santa Fe.

I. Descripción del proyecto

La Municipalidad de Totoras en conjunto con la empresa social Mama-Grande realizó un piloto de cultivo de biomasa acuática con el objetivo de mejorar el actual sistema de tratamiento de efluentes, con miras de resolver también problemas sociales toda vez que se pretende incorporar a personas de base de la pirámide y sin trabajo, y también atacando la problemática ambiental de lo que hoy conocemos como desperdicios líquidos (efluentes) transformándolos en materia prima para futuros procesos biotecnológicos, de una manera rentable y sostenible.

II. Productos, resultados e impactos

A partir de las lagunas de tratamientos de efluentes cloacales existentes en la ciudad de Totoras, provincia de Santa Fe, se implementó un proceso innovador de cultivo de biomasa acuática al agua con contaminantes orgánicos, el cual en su segunda etapa prevé obtener alimento balanceado animal e inclusive en un futuro soluciones energéticas (bioetanol), regenerando a la vez recursos ecosistémicos (agua limpia, retención de CO^2, etc.). Este proyecto integra saberes científicos, empresariales y sociales

para desarrollar tecnologías sinérgicas con la Naturaleza, empoderar a grupos de productores, municipios, comunas e integrarlos a la cadena productiva industrial de manera sostenible. La biomasa acuática o lentejas de agua no compiten con la comida al mismo tiempo que generan riqueza social, natural y económica.

Una característica destacable de este proyecto es que la solución es abierta y compartida para libre acceso, razón por la cual no serán patentada. Para esto se está trabajando en conjunto con investigadores norteamericanos con el objeto de realizar la publicación científica del tratamiento.

III. Biotecnología simple inspirada en la Naturaleza

El sistema biotecnológico consiste de una simbiosis de:

- **Un grupo de bacterias** seleccionadas, inocuas, naturales (sin modificaciones genéticas) que tiene una capacidad muy grande de degradar lípidos principalmente y materia orgánica. Su acción consiste en capacidad de romper rápidamente las macromoléculas, disponibilizando los nutrientes para las plantas lo que resulta en una mayor disponibilidad de nutrientes para las raíces de la lenteja de agua.

- **Plantas acuáticas** conocidas comúnmente como ***lentejas de agua*** de la familia *Lemnaceae*, de la cual hay aproximadamente 500 subespecies relevadas.Dichas plantas se alimentan de los nutrientes en las aguas residuales, la limpieza y el almacenamiento de energía en forma de almidón (40% ~ 45% del peso seco), lo que resulta en un almidón con rendimiento mejor que el grano, de 13 ~ 15 de toneladas por hectárea (al año). Además, las lentejas de agua tienen más beneficios como materia prima: son económicas, fáciles de cultivar y cosechar, duplican su masa en 24 horas, no compiten con los cultivos alimentarios humanos, hay especies nativas que ya están presentes en el ecosistema de enfoque, y no hay necesidad de modificación genética para producir bioetanol y productos de plástico biodegradable. Gracias a ello, no hay problemas de invasión a nivel ecosistema ni necesidad de validar con varios años de estudios su aplicación a campo, pudiendo contar con su desempeño e interacción inter-especies natural como seguro.

Para completar los procesos se utilizará y adaptará tecnologías bien conocidas que se usan para la fermentación del almidón a partir de cultivos alimenticios como el maíz o caña de azúcar para generar bioetanol (combustible), o al ácido láctico (la mezcla de monómero/precursor para PLA, ácido poliláctico), resultando en un plástico biodegradable de no fuente de alimento humano. Como subproductos se generan pellets, con alto contenido proteico, que ya ha sido probado con éxito como alimento para aves de corral, peces, cerdos, ganado, entre otros.

El uso de estos sistemas biotecnológicas genera al mismo tiempo beneficios al medio ambiente social y biotecnológicos. Esta innovación trae consigo una solución a los grandes problemas energéticos y ambientales, generando un círculo virtuoso en sí mismo.

Beneficios esperados

DIRECTOS

- Limpieza de efluentes cloacales y de industrias alimenticias y/o pecuarias hasta agua limpia.
- Producción de combustibles renovables y limpios (bioetanol).
- Producción de materia prima para plástico biodegradable.
- Producción de proteínas para alimento animal.
- Generación de trabajo digno e inclusivo.
- Regeneración de servicios ecosistémicos.

INDIRECTOS

- Fijación de carbono (reducción del efecto invernadero).
- Liberación de petróleo para usos durables (mediante la sustitución del plástico basado en hidrocarburos por el biodegradable de origen renovable).
- Liberación de maíz, caña de azúcar y otros cultivos para comida humana (mediante la sustitución del uso actual que tienen en la generación de bioetanol por la biomasa de origen renovable que producimos).
- Fortalecimiento y aumento de resiliencia de las comunidades y economías locales.

IV. Estado actual del proyecto y proyección a corto plazo

Luego de casi 2 años de relevamiento del estado del arte del tema e investigación en pequeña escala (pocos m^2 en un estanque privado), estamos realizando el primer piloto basado en sistema biotecnológico de bacterias/lenteja de agua en todo el mundo, con sede en la ciudad de Totoras (32 ° 35'00 "S 61 ° 11'00" O) Santa Fe, Argentina[2], la que posee unos 11.000 habitantes y 2 lagunas de tratamientos de aguas residuales (cerca de 4 hectáreas).

A partir de agosto de 2012 comenzamos la intervención, realizamos pruebas de conceptos en ocho piletones de 10 m^2 cada uno, donde tuvimos un agua tratada con éxito de las lagunas de tratamiento de aguas residuales para una calidad mejor que el tratamiento tradicional. También comprobamos una alta velocidad de crecimiento de nuestra lenteja de agua seleccionada.

Actualmente se está trabajando en soluciones para extender el tratamiento a toda la superficie de todo el sistema de lagunas (47.000 m^2). Estimamos que por hectárea de cultivo aproximadamente se obtienen 190.000 m^3/año de agua potable. Además se puede crear empleo 1,5 por cada 10 hectáreas de cultivo y regenerar servicios ecosistémicos en el corto/mediano plazo.

Por último hemos generado una poderosa alianza con los principales actores involucrados directa e indirectamente en Totoras, involucrando al Gobierno Municipal, Autoridades del Gobierno Provincial y Nacional, la comunidad empresaria de Totoras y MamaGrande.

V. Innovación recombinante

Una característica interesante de esta iniciativa es que está basada en innovación recombinante, esto es, una combinación nueva de componentes preexistentes.

En nuestro caso, hay múltiples fuentes de tecnología e información:

- las Lemnas se usan desde hace años en varios lugares del mundo como China e India para limpiar agua o producir proteínas para acuicultura,

[2] Más información http://www.ciudaddetotoras.gov.ar

- la tecnología para producción de bioetanol ya existe (pero a partir de maíz, caña u otros cultivos similares) y se usa extensivamente en Norteamérica y Europa,
- el plástico biodegradable ya se produce (pero como el bioetanol, a partir de comida) especialmente en Europa.

El hecho de partir o ensamblar un sistema a partir de partes ya descriptas/conocidas nos permite reducir notablemente los riesgos asociados a un desarrollo.

VI.Usos y aplicaciones ya relevados

Las lentejas de agua presentan diferentes aplicaciones, entre las que se destacan:

- Tratamiento de efluentes. Potencial como agente biológico en el tratamiento de aguas servidas y estancadas. Pueden bioacumular metales pesados y compuestos xenobióticos en cantidades apreciables sin afectar su crecimiento. La EPA las ha aceptado como agentes biológicos para el tratamiento terciario de efluentes y bioremediación.
- Por ser ricas en proteínas similares en calidad y cantidad de aminoácidos al de la soja, se las utiliza como alimento de peces forrajeros, aves de corral y cerdos. Existen no sólo trabajos científicos que fundamentan esta aplicación sino además experiencias a campo de productores de peces que utilizan lentejas como fuente de alimentación.
- Dependiendo de las condiciones de crecimiento pueden generar un alto contenido de almidón comparable a la de otros cultivos como maíz y otros cereales pudiendo ser utilizado para generar bioetanol.
- Los investigadores también están utilizando estas plantas para estudiar el desarrollo de las plantas en general, y la toxicidad de sustancias peligrosas. Ingenieros genéticos están clonando genes de las lentejas de agua y modificándolas para producir productos farmacéuticos de bajo costo. Existen además una serie de empresas que trabajan con las lentejas, entre ellas lemna corp; plantas de tratamiento de efluentes empleando lemnas; y Biolex que utiliza las lemnas como vehículo para obtener medicamentos.

Una combinación de bacterias y plantas acuáticas actuan para la limpieza.

A partir de agosto de 2012 se realizaron pruebas en ocho piletones con resultados existosos en el tratamiento de aguas resduales.

Lagunas de tratamientos de efuentes cloacales.

1ra MENCIÓN

AUTOR

Jorge Elder, Ricardo Bertolino, Raúl Capilla y Fernando Luis Bertoni.

TÍTULO

"Barrios Sustentables"

LOCALIDAD

Rosario, Santa Fe

I. Descripción del proyecto

Barrios sustentables" es el nombre que se da a barrios cuyos ciudadanos se involucran en una dinámica de proyectos ligados a la sustentabilidad urbana. Estos proyectos se apoyan en relaciones de proximidad y convivialidad (convivencia + calidad), proponen la transformación de comportamientos individuales, la elaboración de acciones y proyectos de interés colectivo y la creación de bienes comunes.

Para generar barrios sustentables desde la gestión municipal definimos que era necesario fortalecer los lazos comunitarios, construir un espacio común y diagnosticar junto con los vecinos los problemas que afectan su realidad. El objetivo es claro, empoderar a los vecinos de manera que sean ellos los que propongan las soluciones y vuelvan a creer que pueden cambiar su realidad. Pero además a mediano plazo se busca preparar a sus habitantes para afrontar los cambios surgidos por la crisis energética y el cambio climático, y que en ese camino de prepararse afrontar con creatividad la realidad que se avecina, encuentren una oportunidad.

Entendemos que barrios sustentables es un proceso que surge en el barrio y se fortalece por el trabajo diario de los propios vecinos y las instituciones.

En estos barrios, todos los actores trabajan articuladamente, para resolver las problemáticas que afectan su calidad de vida.

- Vivir mejor juntos
- Valorar las construcciones existentes y los espacios comunes
- Fortalecer las instituciones

- Poner en valor la historia del barrio
- Desplazarse de otras maneras

II. Primera experiencia

La primera experiencia se está realizando en el barrio Sindicato de la Carne. La historia es similar a la de muchos otros Fonavi del país, que se construyeron con una fuerte inversión estatal hace 30 años, con el fin de darle vivienda digna a los trabajadores ligados a los frigoríficos, por eso desde sus inicios es un barrio con una impronta trabajadora. Con los años, como muchos de los Fonavi del país, sufrió una fuerte descomposición de su entramado social, deterioro de los espacios comunes, escaso mantenimiento de los edificios y un abandono por parte de los vecinos de las instituciones. Todas esta cuestiones impactaron fuertemente en la percepción y visión a futuro personas con respecto a sus barrios, por eso se sienten "olvidados", según el decir común de los vecinos.

¿Es posible reconstruir un sitio de estas características?¿Podemos desde la gestión municipal ayudar a convertir un Fonavi en un barrio modelo? Estamos seguros que se puede y por ello avanzamos con el armado de esta propuesta que denominamos Barrios Sustentables.

Desde hace ya seis meses los equipos de municipales estamos trabajando en el territorio, reuniéndonos con los representantes de las instituciones, de manera de generar una mesa donde se proponen los proyectos de mejora barrial. De estas reuniones quincenales están participando representantes del Club "Vicente López", Club "6 de Mayo", Vecinal "Vicente López y Planes", Escuela N° 1.279 "Brigadier Estanislao López", Jardín de infantes N° 234, ONG "Ayudemos el futuro", Cento de Jubilados "Gauchito Gil", Centro Comunitario "Nueva Unión" y Cooperativa "Crecer Juntos".

III. Límites del proyecto

El proyecto está delimitado por 20 manzanas comprendidas entre las calles Batlle y Ordoñez, Buenos Aires, Escalante, Boqueron, Blandengues, Laprida, Melicue, Frias y Carnot. En este sector viven en total 3200 personas que se encuentran distribuidos en edificios, casas del plan Fonavi y viviendas particulares.

Para el municipio es importante trabajar en este barrio con un grupo de proyectos ligados a la sustentabilidad; estos proyectos permiten comprometer y consolidar las relaciones entre los ciudadanos, de manera que se empoderen y sean los actores principales en la mejora del lugar donde ellos viven.

El barrio está formado principalmente por un conjunto de 37 edificios y 168 casas construidas por el programa FONAVI. Estas construcciones datan de finales de los años 70 y principios de los 80.

- En total suman 932 hogares. El total de personas es de 3202.

IV. Proyectos

1- Conformación de un espacio de coordinación de Barrio Sustentable

Objetivo General: "Crear un Espacio Coordinador integrado por representantes de instituciones y actores relevantes del barrio donde se planifiquen e implementen acciones de transformación hacia la sustentabilidad".

2- Superficie verde

La cobertura de zonas verdes en la ciudad es de gran importancia para mantener una buena calidad de vida. Las plazas, jardines, parques urbanos tienen un papel fundamental en el medio ambiente y la biodiversidad de la ciudad, además de ser espacios para el paseo, el recreo o el ocio. A nivel de ordenamiento del territorio forman parte de su estructura y simbolizan un ambiente de barrio equilibrado.

3- Apropiación del espacio público

Desde una dimensión sociocultural los espacios públicos se definen como lugares de relación, de encuentro social y de intercambio, donde convergen grupos con intereses diversos.

Además, los espacios públicos contribuyen a la identidad colectiva de una comunidad, cuanto más diversas sean las personas que se apropien de ellos y más variadas sean las actividades que en ellos se desarrollen.

Objetivo general:"Recuperar el espacio público para el disfrute

de los vecinos del barrio, mejorando la convivencia y el sentido de pertenencia".

Actividades

- Mejorar infraestructuras en las plazas y espacios comunes.
- Organizar actividades culturales desde el espacio coordinador en momentos que se consideren apropiados.
- Involucrar a las personas de la tercer edad en actividades físicas y lúdicas.

4- Inclusión y accesibilidad de personas discapacitadas

Pensar en la Inclusión social de personas con discapacidad es necesariamente pensar en una Sociedad Incluyente, en donde todos los actores sociales, con o sin discapacidad, son protagonistas y gestores del Modelo Social, promoviendo los intereses y el bienestar de los individuos, produciendo una mejora en la independencia personal y en la productividad, así como posibilitar el acceso a recursos, información y relaciones propias de ambientes de trabajo y de vivienda integrados.

Objetivo general: "promover la inclusión social de personas con discapacidades diversas."

Objetivos específicos:

- Eliminar barreras económicas en instituciones públicas.
- Eliminar barreras arquitectónicas en espacios públicos.
- Creación de la Comisión de Discapacidad e Inclusión en la institución vecinal.

5- Desarrollo de una economía solidaria

La economía solidaria es una forma específica de organización y de estructura operativa de las actividades económicas en un determinado ámbito, y que en lo esencial se caracteriza por la autogestión, por la autonomía de cada unidad o emprendimiento, así como por la igualdad y equiparación entre sus miembros.

Actividades

- Armar una feria de economía solidaria en una institución del barrio.

6- Movilidad Sustentable

Objetivo general: "Mejorar las estrategias que ayudan a la incorporación de hábitos saludables, y sustentables en la forma de transportarse."

Actividades

- Realizar charlas en escuelas sobre Movilidad Sustentable.
- Dictar capacitación de reparación de bicicletas para adultos.
- Instalar lugar para cargar tarjetas de colectivo.
- Incentivar el transporte mediante bicicletas en colegios.
- Relevamiento de señalética del barrio e información vial.

7- Empleos verdes

Los empleos verdes son cruciales para el desarrollo sostenible y responden a los desafíos mundiales de protección del medio ambiente, desarrollo económico e inclusión social. La OIT (Organización Internacional del Trabajo), al involucrar a gobiernos, trabajadores y empleadores como agentes de cambio activos, promueve la ecologización de las empresas, de las metodologías de trabajo y del mercado laboral en general. Estos esfuerzos contribuyen a crear oportunidades de empleo decente, incrementar la eficiencia de los recursos y construir sociedades sostenibles de bajo carbono.

Actividades

- Relevamiento de manda del barrio.
- Realización de cursos de capacitación para vecinos del barrio.

8- Proyecto de reciclado / Energías Renovables.

El programa de reciclado funciona de manera local, cada edificio tiene su propio contenedor, de manera tal que tira sus desechos reciclables en ese tacho, que se encuentra en el palier en la planta baja. El alcance de esta iniciativa no está suscrito solamente a un programa de reciclado de basura, también se contempla el tema económico. La idea es comercializar el material reciclable y que el beneficio de esta venta quede para el consorcio, con lo cual las personas del edificio tienen una motivación extra y un beneficio real para reciclar sus desechos.

Pero es muy importante destacar que ese beneficio económico que surge, va a ser utilizado para la instalación de energías renovables. La idea es instalar un panel fotovoltaico y luces led en cada piso de los edificios. La plata para generar estas instalaciones, sale de tres partes, el ahorro por no usar las luces comunes, el beneficio del reciclado y un subsidio entregado por la municipalidad a cada consorcio. De esta manera el barrio va a estar a la vanguardia en cuanto instalación de energías renovables.

Este subsidio que otorga la municipalidad, va a estar destinado a los grupos de vecinos que puedan formar un consorcio de manera efectiva que se mantenga en el tiempo. Por eso esta iniciativa de reciclado también busca consolidar esta nueva figura del consorcio. El trabajo conjunto de todas las familias que viven en el edificios para lograr un objetivo común de benéfico colectivo; de manera de generar un empoderamiento de las personas para que estén dispuesta a mejorar no solo su edificio sino también todo su barrio con una mirada sustentable.

En primer lugar se está trabajando en tres edificios por tres meses como prueba piloto de las posibilidades y capacidades, para evaluar cuánto volumen de residuos se genera y la respuesta de los vecinos, para poder seguir con el resto en los próximos meses.

2da MENCIÓN

AUTOR

Noemí Colacilli, Manuel Conde, Miguel Ponce y Alejandro Uriz.

TÍTULO

"Mapa georreferenciado sobre ruidos y gases contaminantes en la ciudad de Mar del Plata"

LOCALIDAD

Mar del Plata.

I. Descripción del proyecto

El proyecto de investigación propone desarrollar herramientas para la comunidad en el contexto de un concepto de ciudad sustentable. Puntualmente se atenderán dos factores claves en la calidad de vida de la población: **nivel de ruido y concentración de gases** cuya distribución dará lugar a la construcción de un mapa georreferenciado.

Se entiende por contaminación sonora a la presencia en el espacio urbano de ruido, definido a su vez como "sonido no deseado". Nos referiremos específicamente al ruido urbano; o sea a la exposición ambiental involuntaria que no puede ser controlada ni modificada a voluntad por parte de la persona afectada. Por fuera de él existe la exposición laboral que se produce en espacios de trabajo, así como el ruido social, típico de los locales de diversión.

El ruido es un contaminante fácil de producir y suele ser considerado menos agresivo o peligroso que aquéllos que pueden verse u olerse. La causa de esta aparente inocuidad estriba en la ausencia de una huella luego de que cesa el fenómeno y de su limitado radio de acción. Pero, si bien el ruido no tiene un efecto acumulativo en el ambiente, sí lo tiene en las personas. Este hecho se manifiesta por la gran cantidad de dolencias físicas que son atribuidas al ruido; entre ellas, la disminución de la capacidad auditiva (hipoacusia), afectaciones al sueño, hipertensión, trastornos gastrointestinales y estrés. El desarrollo de las grandes aglomeraciones urbanas motivó la proliferación de innumerables fuentes sonoras, como el tránsito auto-

motor y aeronáutico, y las actividades industriales. Los efectos del ruido urbano sobre la población, ya sean dañinos, perturbadores o simplemente molestos, constituyen un elemento fundamental en la definición de la calidad del medio ambiente en el que vivimos.

Las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono (CO2) han aumentado en los últimos 200 años a un ritmo acelerado en respuesta al aumento antropogénico de las emisiones de gases a nivel mundial. Las observaciones de la fracción de CO2 en el aire comenzaron en 1958 y han demostrado claramente que la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera ha aumentado en alrededor de 315 partes por millón en volumen (ppmv) a 343 ppmv en 1984 y en torno a 385 ppmv en 2008. Esta tendencia en la tasa de incremento del CO2 y de su fracción en el aire es el resultado de diversos factores socioeconómicos. El inventario de emisiones contaminantes forma parte de un sistema necesario de información de calidad del aire que aporta información muy importante sobre el estado de la contaminación atmosférica. No olvidemos que todas las actividades socioeconómicas, las fuentes emisoras, la contaminación y la meteorología están íntimamente ligadas. El inventario debe contemplar todas las actividades, sean de origen antropogénico o natural, que afecten al territorio del municipio de General Pueyrredón y que generen algún contaminante de tipo acidificadores, precursores del ozono, gases de efecto invernadero, metales pesados, partículas en suspensión o contaminantes orgánicos persistentes.

OBJETIVOS

- Establecer los tipos de ruido presentes en la ciudad e identificar fuentes de emisión sonora
- Realizar las primeras mediciones de niveles de contaminación de gases en el Municipio con el fin de hacer un aporte para lograr un sistema integral de la Calidad de aire de Mar del Plata como ciudad sostenible
- Establecer cuáles son los sectores de la ciudad de Mar del Plata con más concentraciones de gases contaminantes y su previsión de futuro mediante georefrenciación
- Elaborar el mapa de ruido y posibles contaminaciones de gases identificando zonas de bajo, mediano y alto riesgo
- Estimar la exposición al ruido y a gases de los habitantes de cada zona según sus características

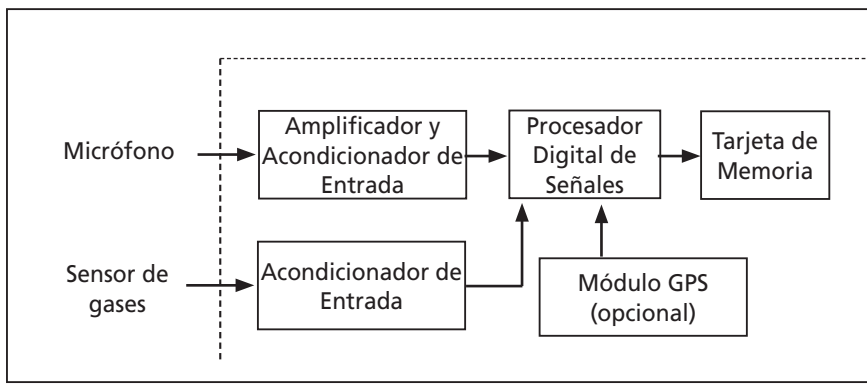
- Comparar los niveles sonoros medidos con los niveles especificados en normas o legislaciones
- Determinar la necesidad de aplicar o extender medidas de control de ruido.

II. Desarrollo

Se propone construir un **sistema de adquisición de datos** que registre los sonidos de forma automática, los procese y los almacene en una memoria extraíble. A través del sistema propuesto, se pretende generar una nueva tecnología que no se encuentra disponible en el país para la recolección de datos ambientales en tiempo real producto de la vinculación tecnológica entre instituciones. Además, dependiendo de la infraestructura, se prevé poder incluir un módulo de comunicaciones para tener acceso remoto al equipo (Fig. 1).

En el esquema se puede ver que además de la entrada de micrófono, se contempla que el equipo disponga de entradas de sensores de diversos tipos, entre los que se incluyen monóxido de carbono y de partículas de humo. El equipo está compuesto por un procesador digital de señales (DSP), el cual puede ser programado de acuerdo a las necesidades de los investigadores. Este adquiere la información en intervalos determinados, la procesa, y almacena los resultados obtenidos en una memoria extraíble. El prototipo propuesto tiene la ventaja de que es móvil y versátil para ser utilizado en la intemperie.

Figura 1. *Diagrama en bloques del equipo propuesto. Fuente: elaboración propia.*



Los **mapas de contaminación** son un método efectivo, de manipulación de datos referidos al ruido y gases que constituyen herramientas fundamentales de gestión, planificación y control ambiental. Hacen que se reconozcan fácilmente áreas de alta exposición donde se requieren acciones, y áreas menos expuestas. Los mapas son una representación gráfica del perfil de contaminación de un área geográfica determinada, en la cual los niveles de contaminación se indican como curvas de nivel. Adicionalmente, estos mapas también pueden indicar cómo varía la distribución espacial de los niveles de ruido y gases a lo largo del tiempo.

Por tanto aquí se plantea un proyecto integral que permitirá tomar decisiones anticipadas y poder brindar un **servicio a la comunidad** estableciendo pautas de trabajo con grupos de investigación de CONICET/ UNMdP y UFASTA con el Municipio.

Los efectos del ruido y gases urbanos sobre la población constituyen un elemento fundamental en la definición de la calidad del medio ambiente en el que vivimos.

Entre los componentes ambientales a considerar en el proyecto, se destaca la evaluación de mediciones de campo con el fin de conocer los niveles de sonido y gases a los que están expuestos los individuos en diversos puntos de la Ciudad de Mar del Plata. En base a los datos recolectados se instalarán equipos los cuales tendrán como objetivo conocer periódicamente el nivel de energía sonora y de gases existente en el ambiente. En este sentido el **desarrollo de nuevas tecnologías** como el **sistema de adquisición de datos** que se propone, es una novedosa contribución para asistir en la prevención de procesos contaminantes y para ayudar a minimizar el impacto producido por diversos factores.

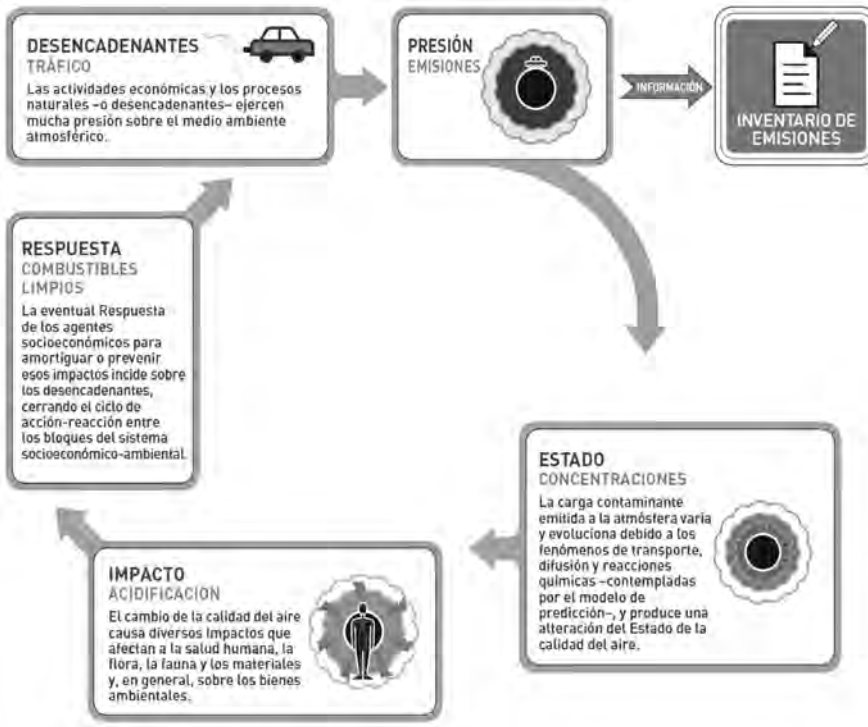
Entre los componentes ambientales a considerar en el proyecto, se destaca la evaluación de mediciones de campo con el fin de conocer los niveles de sonido y gases a los que están expuestos los individuos en diversos puntos de la Ciudad de Mar del Plata.

El prototipo del sistema de adquisición de datos registra sonidos y gases de forma automática, procesa y los almacena en una memoria extraíble. El equipo cuenta con un sensor de gases para que determine el inventario de emisiones a la atmósfera de la ciudad de Mar del Plata, a través del cual se evaluarán las emisiones de las distintas fuentes contaminantes ubicadas en el territorio del Partido de General Pueyrredon. Su objetivo fundamental es el conocimiento detallado de los aportes de un amplio abanico de sustancias a la atmósfera, información necesaria para la de-

finición y seguimiento de las medidas para el control de las emisiones, la mejora de la calidad del aire y la lucha contra el cambio climático.

El inventario de ruido y gases aporta una información muy importante sobre el estado de la contaminación atmosférica y a partir de sus datos, la sociedad puede llevar a cabo distintas acciones que limiten el daño ambiental (Fig. 2).

Figura 2. *Inventario para estimar y controlar la contaminación atmosférica.*



30 años

F A R N

FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

www.farn.org.ar
info@farn.org.ar
Twitter: @farnargentina
Facebook: Farn Argentina

ISBN 978-987-29259-2-5

FSC
www.fsc.org
MIXTO
Papel procedente de fuentes responsables
FSC® C107353