

**INFORME
AMBIENTAL
ANUAL**

2016

PREMIO DE MONOGRAFÍA
ADRIANA SCHIFFRIN

14^{va} Convocatoria

INFORME AMBIENTAL ANUAL 2016

PREMIO ADRIANA SCHIFFRIN
14^{va} CONVOCATORIA



Editores:

Ana Di Pangracio
Andrés Nápoli
Federico Sangalli

Escriben:

Santiago Cané, Pablo Canziani, Mirta Carbajal, Florencia Cheruse, Carlos de Miguel, Ana Di Pangracio, María Eugenia Di Paola, María Marta Di Paola, José Esain, Lidia Garrido, Paulina Garzón, Ariel Genovese, Hernán Giardini, Rubén Giustiniani, Sandra Guzmán, Agustín Hijano, Macarena Marán, Pía Marchegiani, Natalia Paola Martínez Preciado, Enrique Maurtua Konstantinidis, Fernando Miñarro, Andrés Nápoli, Paren de Fumigarnos (Mar del Plata), Ariel Pérez Castellón, Pablo Preliasco, Samanta Rausch, Diego Seguí, Rodrigo Sola, Valeria Torres, Fernanda Yapur y Saúl Argentino Zeballos.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Sánchez de Bustamante 27, 1º Piso (1173), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tel. 4865-1707 Interno 163

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 2016: Premio Adriana Schiffrin 14va Convocatoria / Santiago Cané ... [et al.] ; editor literario Ana Di Pangrancio ; Andrés Nápoli ; Federico Sangalli. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2016.
432 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-29259-3-2

1. Medio Ambiente. 2. Estudios. I. Cané, Santiago II. Di Pangrancio, Ana, ed. Lit. III. Nápoli, Andrés, ed. Lit. IV. Sangalli, Federico, ed. Lit.
CDD 333.72

Ilustración de tapa: El dibujo de tapa fue donado por Luciana Feito, para que forme parte del Informe Ambiental 2016. FARN agradece su colaboración. <http://www.lucianafeito.com/>

Las opiniones expresadas en este Informe por los autores son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con la de FARN.



Diseño y diagramación: Marta Biagioli

www.lailustradora.com

Coordinación gráfica: Pablo Casamajor

www.imagenimpresa.com.ar

© 2016, Fundación Ambiente y Recursos Naturales

ISBN 978-987-29259-3-2

Hecho el depósito que marca la Ley 11723

Impreso en la Argentina en papel FSC



Se terminaron de imprimir 1000 ejemplares en mayo de 2016 en:
Gráfica Offset S.R.L. Santa Elena 328, CABA.

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

BBVA Francés



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



FACULTAD DE DERECHO - UBA
DEPTO. DE PRÁCTICA PROFESIONAL

Declarado de interés institucional



Premio Schiffrin



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 climático, gobernabilidad, política ambiental, biodiversidad, consumo responsable, ciudadanía y 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.



Consejo de Administración

Presidente

Mariana Lomé

Vicepresidente

Jorge Schiffrin

Secretaria

Margarita Carlés

Tesorero

Diego Luzuriaga

Vocal

Claudio Bertonatti



Director Ejecutivo

Andrés Nápoli

Directora Ejecutiva Adjunta

Ana Di Pangracio

Administración

Agustin Gauthier
María Victoria Villanueva

Prensa y comunicación

María Emilia Garró Vidal
Eduardo Abascal
Magdalena Abrecht

Investigación

Daniel Ryan
María Marta Di Paola

Cambio climático

Enrique Maurtua Konstantinidis

Biodiversidad

Ana Di Pangracio

Participación

Pía Marchegiani
Santiago Cané
Samanta Rausch

*Dedicado al Dr. Osvaldo Canziani
(1925-2015),
referente y generoso colaborador
de FARN.*



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

La agenda ambiental en el nuevo gobierno <i>Andrés Nápoli</i>	15
--	----

1. ESCENARIO REGIONAL E INTERNACIONAL

El acuerdo climático de París: Luces y sombras del nuevo régimen mundial climático <i>Enrique Maurtua Konstantinidis</i>	29
Financiamiento climático: Retos y oportunidades para Argentina <i>Sandra Guzmán</i>	43
América Latina y el Caribe: Avanzando hacia el desarrollo sostenible mediante la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río <i>Carlos de Miguel y Valeria Torres</i>	57
Algunas aproximaciones sobre la relación China-América Latina <i>Paulina Garzón</i>	79
Los desafíos de la sustentabilidad para el 2016: Laudato Si y Objetivos de Desarrollo Sostenible <i>María Eugenia Di Paola y Pablo Canziani</i>	87

2. ÁREAS PROTEGIDAS Y BOSQUES

Cese de la explotación ilegal de petróleo en el Parque Nacional Calilegua <i>María Fernanda Yapur</i>	105
Petróleo en un Parque Nacional: absurdo, peligroso e ilegal <i>Hernán Giardini</i>	119

La ganadería en el bosque chaqueño, ¿amenaza y parte de la solución? <i>Pablo Preliasco y Fernando O. Miñarro</i>	131
Historia de la gestión en un área natural protegida costera-patagónica: El caso Bahía de San Antonio, Río Negro <i>Mirta N. Carbajal</i>	145

3. ENERGÍA

El desembarco del fracking en América Latina <i>Ariel Pérez Castellón</i>	157
Represas sobre el río Santa Cruz: impactos y derechos vulnerados <i>Documento elaborado por FARN</i>	165
El derecho al acceso a la información pública y el contrato YPF-Chevron <i>Rubén H. Giustiniani</i>	193

4. MINERÍA

Derrame de cianuro en Veladero <i>Diego Seguí</i>	202
Nunca se produjo el derrame prometido, pero sí se produjo el derrame ocultado <i>Saúl Argentino Zeballos</i>	206
Reclamos de las comunidades originarias jujeñas por la falta de implementación de la Ley de Glaciares <i>Pía Marchegiani</i>	211
Kachi Yupi: Un ejercicio de autodeterminación indígena en Salinas Grandes <i>Rodrigo Solá</i>	215

5. AGRICULTURA

Semillando: la problemática de los agrotóxicos <i>Asamblea "Paren de FumigarNos" Mar del Plata</i>	241
El modelo productivo agrícola en tela de juicio <i>Santiago Cané, María Marta Di Paola</i>	253
Divide y reinarás: Dispersión en el tratamiento legislativo de los agroquímicos <i>María Marta Di Paola</i>	269

6. REFORMA CODIGO CIVIL Y POLITICA AMBIENTAL

El Código Unificado Civil y Comercial y el Derecho Ambiental <i>José Alberto Esain</i>	279
El paradigma de la sustentabilidad y su recepción en el Código Civil y Comercial Argentino <i>Lidia M. R. Garrido Cordobera</i>	301
La limitación al ejercicio de los derechos y la protección ambiental en el Código Civil y Comercial: el Artículo 240 <i>Florencia Cheruse</i>	315
Derecho humano de acceso al agua potable: una mención que terminó siendo omisión por el veto del Ejecutivo <i>Natalia Paola Martínez Preciado</i>	325
La función preventiva en el nuevo Código Civil y Comercial <i>Agustín Hijano</i>	343
Camino de sirga <i>Ariel Genovese</i>	351

7. SEGUIMIENTO POLITICAS INTERNAS Y CIUDADANIA AMBIENTAL

Cuenca Matanza-Riachuelo: Nuevo plan de saneamiento a 7 años del fallo Mendoza <i>Santiago Cané</i>	369
El presupuesto no es todo, pero cómo ayuda: aspectos ambientales del Presupuesto 2016 <i>María Marta Di Paola</i>	381
Indicadores de acceso a la información pública ambiental: un estancamiento pronunciado <i>Samanta Rausch, Macarena Marán</i>	399
“Aprender haciendo”: 10 años de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental <i>Pía Marchegiani y Javier García Espil</i>	413

8. PREMIO ADRIANA SCHIFFRIN

Premio Adriana Schiffrin - 14 ^{va} . Convocatoria:	423
---	-----

Síntesis de los trabajos premiados	429
--	-----

Primer Premio

Aguas de la Comunidad

Cooperativa de Trabajo y Formación Porajhú, Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria – Universidad Nacional de la Plata (UNLP),

Fundación Essen..... 429

1^{era} Mención

500RPM: energía eólica para el desarrollo rural

Luciana Proietti 436

2^{da} Mención

Proyecto educativo-productivo de cultivo hidropónico

Fundación Reciduca. 442

LA AGENDA AMBIENTAL EN EL NUEVO GOBIERNO

Andrés Nápoli,
*Director Ejecutivo de FARN*¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Una gestión con mensajes contradictorios

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

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

mentales y sectores interesados en la temática ambiental pudieron acercarse a comentarios y propuestas para la gestión recientemente iniciada³.

Uno de los primeros conflictos que tuvo que enfrentar el nuevo Ministerio fue precisamente las consecuencias de la contaminación producida por el derrame de 1.072,6 m³ de solución cianurada provenientes de la Mina Veladero, que afectó el Río Jáchal en 2015 (mantenido inicialmente en silencio por parte de la empresa Barrick Gold y su accionar consentido por el anterior gobierno de la Provincia de San Juan). En este punto el Ministro viajó a la provincia de San Juan para reunirse con los vecinos de Jáchal y participar de su asamblea. Les brindó apoyo y manifestó que promovería la adopción de un seguro ambiental de 90 millones de pesos por el impacto ambiental negativo que produjo el derrame de cianuro⁴. De igual forma, y en lo que constituye un dato relevante, el Ministro manifestó al gobernador de San Juan, Sergio Uñac que “debía prepararse para un posible escenario de cierre de la mina⁵.”

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

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

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

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

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

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

y de impuestos sobre los activos, deducción de los gastos de exploración y factibilidad, amortización acelerada de inversión en infraestructura y equipamiento⁶. Esta medida se suma además a la quita de retenciones de los derechos de explotación a los productos del sector agropecuario (exceptuando el complejo sojero que mantiene una tasa del 30% con una promesa de reducción escalonada), decisión que además impacta de manera directa en el Fondo para la protección de los bosques nativos creado mediante Ley N° 26331, que se conforman con el 2% de la recaudación de las retenciones.

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

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

II. El saneamiento del Matanza–Riachuelo

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

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

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

ca de gestión diferente, que le permitiera romper el amesetamiento en que se encuentra desde hace un tiempo prolongado, tal como fuera denunciado por el Cuerpo Colegiado en julio de 2015⁷.

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

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

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

En este sentido y tal como lo demandara el Cuerpo Colegiado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁸ en julio de 2015, resulta necesario e impostergable que la ACUMAR inicie de manera urgente una serie de acciones, entre las que se destacan:

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

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

⁸ Informe especial Cuerpo Colegiado. Op cit.

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

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

III. La cuestión energética

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

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

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

Aun cuando queda claro que la conformación de un espacio institucional no define “per se” las políticas y acciones que en definitiva lograrán implementarse, dado que ello responde a un conjunto de variables que claramente trascienden a la esfera propiamente estatal. Pero implica sí una clara señal de la dirección que se pretende imprimir a la gestión en donde, prima facie, se busca priorizar el desarrollo de acciones de planificación energética, mediante la generación de escenarios energéticos, experiencias que viene desarrollando Chile desde hace algunos años y cuya implementación fue promovida por una serie de actores no gubernamentales y de sectores académicos⁹. Esta es una experiencia que el Estado nacional busca potenciar como herramienta estratégica de planificación energética.

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

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

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

Tales subsidios fueron implementados por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, mediante las Resoluciones N° 14/2015 y 33/2015, por el cual se dispuso una compensación económica a todas las compañías que extraen o exporten crudo en la Argentina, que les garantizaba un precio interno sostén del barril del petróleo, superior a la cotización internacional¹⁰.

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

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

En este contexto también se enmarca la disputa por el acceso a la información contenida en el contrato secreto suscripto entre la empresa YPF SA y Chevron, para el desarrollo de la explotación de hidrocarburos no convencionales en el yacimiento de Vaca Muerta en la provincia de Neuquén. Recordemos que en dicho caso, el ex Senador Giustiniani (Partido Socialista de Santa Fe) promovió una acción judicial y obtuvo un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se encuentra firme y que le ordena a la empresa YPF SA la entrega y publicación del mencionado contrato¹¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



ESCENARIO
NACIONAL E
INTERNACIONAL

EL ACUERDO CLIMÁTICO DE PARÍS:

LUCES Y SOMBRAS DEL NUEVO RÉGIMEN MUNDIAL CLIMÁTICO

Enrique Maurtua Konstantinidis

Director del Área de Cambio Climático de FARN

Resumen Ejecutivo

En diciembre de 2015, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático logró un acuerdo climático que comenzará a regir en 2020 para todos los países. Este acuerdo global marca un antes y un después en la historia climática por su alcance y la implicancia en el desarrollo de los países. No es un acuerdo perfecto, ni el que muchas personas hubieran querido con exigencias y penalidades para quienes no cumplan, pero en el marco del actual contexto internacional consigue compromisos que pueden hacer una diferencia en el futuro.

En un proceso de negociación que duró cuatro años, los países de todo el mundo tuvieron numerosas reuniones internacionales en las que fueron compartiendo visiones y negociando conclusiones sobre temas que se habían mantenido retrasados durante mucho tiempo en la conversación internacional. Temas como equidad, compromisos de reducción, y diferenciación estuvieron entre los más difíciles de tratar en un mundo que, después de veinte años, ve a países con economías tanto o más grandes que los tradicionalmente desarrollados, pero con aún muchos desafíos de bienestar social, como por ejemplo China.



▼
Laurence Tubiana, Presidencia de la COP 21/CMP 11; **Christiana Figueres**, Secretaria general de la CMNUCC; **Ban Ki-moon**, Secretario General de las Naciones Unidas; **Laurent Fabius**, Presidente de la COP 21/CMP 11, y Ministro de Relaciones Exteriores de Francia; y **François Hollande**, Presidente de Francia, celebran la adopción del Acuerdo de París.

Foto de IISD/Kiara Worth (www.iisd.ca/climate/cop21/enb/12dec.html)

1. Los inicios

Muchos recordarán la cumbre de Copenhague de 2009, donde no se logró un compromiso global climático legalmente vinculante. Este llamado fracaso, hizo perder mucha confianza (sino toda) en el proceso multilateral de negociación, pero después de dos años de arduo trabajo de fortalecimiento de las negociaciones, los países de todo el mundo convinieron un nuevo proceso de negociación que condujera a un acuerdo global dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Fue en Durban, en diciembre de 2011, cuando dos días después de la fecha de cierre, los países se comprometieron a conseguir, a más tardar para 2015, un acuerdo que comenzara a funcionar en 2020 y que aplicara para todas las partes en un contexto global dinámico de países que cambian sus economías y niveles de desarrollo.

La CMNUCC reconoce una división entre países y la formaliza en sus anexos dejando por un lado, a los países más desarrollados (Anexo I); y los países que estaban en vías de desarrollo (Países No Anexo I), por el otro. Esta división, a grandes rasgos, se correlacionaba con la cantidad de emisiones de los países y su responsabilidad, sin embargo, después de 23 años ese panorama fue cambiando, y países como China, Brasil, India, y Arabia Saudita entre otros, se posicionaron cada vez más arriba en los rankings de emisiones mundiales¹, y también en los económicos². Esto llevó a los países del Anexo I a presionar más a estas naciones por ese crecimiento que venían experimentando. Este argumento de los Anexo I, por lógico que parezca, tiene su contracara justamente en la falta del cumplimiento de aquellos en los últimos años, donde debían realizar reducciones de emisiones significativas respecto del año 1990 para contribuir con su parte justa a las soluciones del cambio climático. No sorprende entonces que haya habido una tensión marcada entre países Anexo I y No Anexo I a lo largo de toda la negociación. Esto no es nuevo, durante muchos años las discusiones climáticas versaron sobre los compromisos de reducción, la necesidad de adaptarse y la responsabilidad de los países más poderosos de facilitar los recursos necesarios para que el mundo en desarrollo logre el desarrollo limpio, la adaptación a los nuevos escenarios climáticos y la resiliencia frente a los desastres climáticos. Siempre idas y vueltas sobre un mismo tema que nunca tenía fin: la repartición de la responsabilidad.

El consenso

En la CMNUCC todas las decisiones se toman por consenso, es decir con el 100 % de las Partes a favor.

Esto genera complejas dinámicas de interacción entre los países, ya que basta con que uno solo se oponga para que no haya una decisión en la CMNUCC.

Esta es una situación que muchas veces es criticada y marcada como la responsable del poco avance que tuvo la negociación estos años; motivo por el cual algunos países han sugerido modificar este procedimiento para hacer la negociación más dinámica; pero aún no se le ha dado resolución.

¹ Donde seis de los diez principales emisores son de países en desarrollo. Tomado de: <http://www.wri.org/blog/2015/06/infographic-what-do-your-countrys-emissions-look>

² Sólo a modo de referencia se muestra la tabla mas reciente del Banco Mundial con el Producto Bruto Interno (PBI) de todos los países del mundo. Ver: <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>

La diferenciación entre países siempre fue muy importante, y lo cierto es que todos desde su propia perspectiva e intereses han tenido razón, pero en este escenario internacional lo más importante es lograr el consenso, ya que de otra manera la CMNUCC no aprueba decisiones. Esto genera dinámicas sumamente interesantes para lograrlo, desde aislar representantes en sus posiciones que luego reciben la presión mediática de la sociedad como culpable del bloqueo, hasta el ser protagónicamente el “secuestrador” de un tema para retenerlo con objeciones hasta último momento y “ceder” a cambio de un tema prioritario para el propio país. Claro que todo este juego de estrategias por interesante que resulte tiene como telón de fondo una ciencia cada vez más clara sobre la urgencia de resolver el problema.

Lograr un acuerdo de las características del conseguido en París realmente fue un desafío muy grande, y por eso es muy importante destacar el rol de quienes en algún punto debieron facilitar la conducción de este proceso. Tener presidencias de las Conferencias de la Partes (COP) capaces y comprometidas claramente es relevante para lograr conducir el proceso a un lugar seguro, y también contar con coordinadores de los grupos de trabajo claros. Por eso vale la pena destacar su rol, sobre todo de las dos últimas presidencias en Perú y Francia, que desde el 2013 lograron coordinar esfuerzos para una continuidad de la acción.

En el caso de la presidencia del Perú, una amplia apertura a la sociedad civil y la comunidad internacional, le dio a su presidente Manuel Pulgar Vidal una legitimidad en el proceso y la confianza de los países para poder avanzar en una agenda común en un momento en el que los coordinadores del grupo de trabajo del Acuerdo de París no lograban convencer a los países de ejecutar un proceso de construcción que les sea lo suficientemente transparente. Motivo por el cual, en el último día de la COP20, Manuel Pulgar Vidal llamó a los bloques de países a tener reuniones durante nueve horas seguidas, dedicando treinta minutos a cada uno con el fin de asegurarse tener las visiones de todos reflejadas y de esta manera, lograr acordar los puntos comunes.

La presidencia francesa, por su parte, pudo capitalizar mucho de la experiencia de 2014, pudiendo dar un seguimiento *sin prisa pero sin pausa*, de una manera lo más inclusiva que pudo, al tiempo que cambiaron los coordinadores de los grupos de trabajo. Si bien hubo altibajos en el proceso, no todo fue color de rosa para la sociedad civil que no podía ingresar a algunos recintos de negociación por ejemplo, supuestamente para que los países pudieran sentirse cómodos en sus reuniones, y trabajar de manera conflictiva. Claro que esto llevaba a que todo era aceptado e incluido, haciendo que el resultado fuera un texto cada vez más largo con muchos puntos por definir.

Finalmente, se logró recortar el texto durante la COP, llevando el mismo a una extensión más aceptable y con menos temas sin resolver; aunque con las presiones cada vez más altas por los tiempos. Así, en los momentos finales, Francia manejó el proceso de una manera muy hábil para no generar problemas de último momento y conseguir el tan esperado acuerdo. ¿Cómo lo logró? Reuniendo a todas las partes nuevamente de una manera similar a la de Perú; juntando a cada bloque para tomar en consideración todas las posiciones, y generar expectativa con explicaciones introductorias sobre el resultado. Lo destacable del resultado de esta estrategia radica en que no solo se consiguieron los mínimos comunes denominadores, como lo hizo Perú el año anterior, sino que además se logró que cada tema imperativo de cada bloque de negociación estuviera presente en el acuerdo. Es decir, al quedar cada bloque “satisfecho” con el tema que lo caracterizaba, quedaba “privado” de rechazar otras partes del acuerdo, es así como por ejemplo Arabia Saudita, conocido tradicionalmente por bloquear muchos temas en el pasado consiguió tener Medidas de Respuesta (su tema preferido) incluido en el acuerdo, al tiempo que la Alianza de Pequeños Países Insulares (AOSIS) logró un plan aceptable de Daños y Pérdidas (más allá de no poder reclamar por compensaciones). De esta manera, a pesar de las críticas y los puntos débiles que tiene, el Acuerdo de París consigue ser más que lo que se esperaba de 195 países que durante muchos años se dedicaron a echarse culpas y reclamar acciones de otros; logrando dar señales internacionales de alto nivel político para un futuro libre de combustibles fósiles y con más chances de obtener un clima seguro.

Una espiral positiva alimentada de sucesos impulsores

Más allá de las diferencias, estuvo siempre claro que el mundo no podía arriesgarse a fracasar nuevamente al plantear soluciones globales. Eventos extremos cada año desde 2009 dieron viva muestra de que el cambio climático ya está entre nosotros, y que no es más una proyección hipotética de largo plazo. De esta manera, los representantes de gobiernos de todo el mundo se enfrentaban cada vez más a una ciudadanía que pedía soluciones frente a catástrofes como el huracán Sandy en Estados Unidos en 2012, el tifón Haiyan en Filipinas en 2013, y los incendios forestales de Indonesia y Australia de 2015, entre otros, sin olvidar que en Argentina en ese mismo período de tiempo se sufrieron en Tartagal, provincia de Salta, deslizamientos de tierra, la gran inundación de La Plata de 2013, la de Luján de 2015, y las numerosas sequías e inundaciones que azotaron nuestros campos solamente en los últimos cuatro años.

En septiembre de 2013, después de 6 años, el Panel Intergubernamental de Expertos de Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC por sus siglas en inglés) publicó su quinto informe sobre el estado de la ciencia del clima. En este reporte la comunidad científica y los gobiernos confirmaron que la evidencia científica disponible dice que en un 97% la responsabilidad del cambio climático global es del hombre, lo que contribuye a aumentar la presión en los gobiernos para un acuerdo climático. A lo largo de 2014 los reportes específicos de Vulnerabilidad y Mitigación dieron cuenta de la necesidad de reducir emisiones drásticamente para evitar un cambio climático peligroso.

A lo largo de estos cuatro años de negociación, destacados líderes mundiales también tomaron posición frente al cambio climático. Iglesias de todo el mundo hicieron declaraciones, los líderes musulmanes promulgaron su visión sobre el clima³, los líderes “ancianos” (The Elders⁴) también promovieron una posición sobre el clima⁵. Quizás la más notoria de estas manifestaciones haya sido la que el Papa Francisco promulgó en junio de 2015, su Encíclica *Laudato Si* (desarrollada con más detalle en otro artículo de este mismo informe). Sin duda, la encíclica papal tuvo un gran impacto en el mundo, levantando el perfil del tema climático notablemente a solo cinco meses de la COP21.

El rol del movimiento climático mundial

La sociedad civil cumplió un rol muy fuerte desde 2010 en la construcción de un movimiento global que generara una opinión pública más informada y, en consecuencia, mayor presión en los gobernantes. En 2014 se llevó a cabo la marcha climática mundial más grande de la historia, en donde más de 400.000 personas marcharon por las calles de Nueva York, un día antes de la Asamblea General de Naciones Unidas convocada por Ban Ki Moon en la cual el clima tuvo un lugar importante. Esta marcha tuvo más de 2600 réplicas en 162 países.

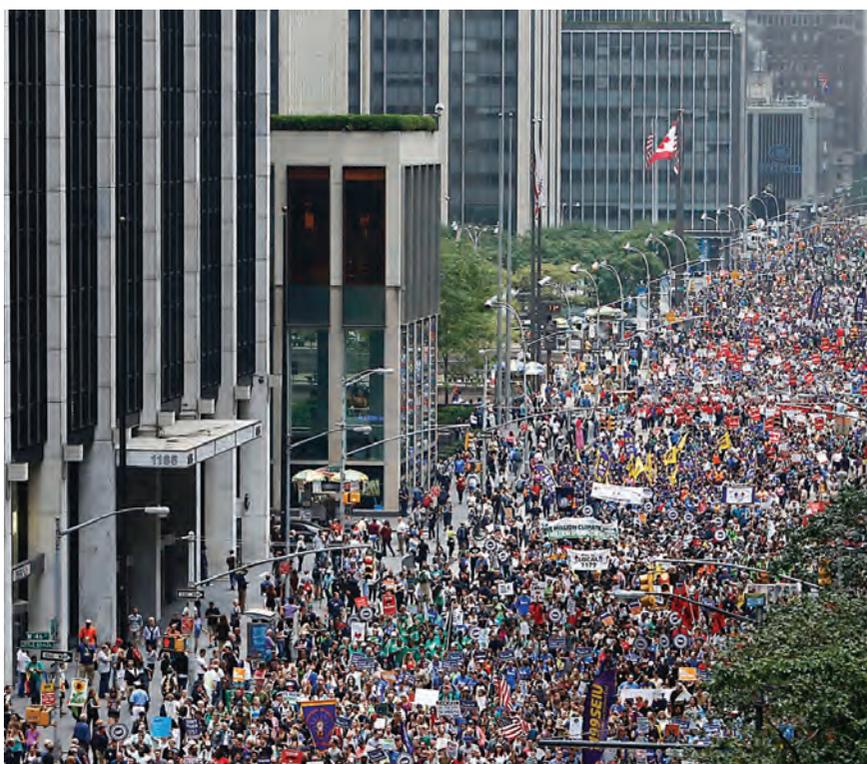
³ Ver: <http://islamicclimatedeclaration.org/islamic-declaration-on-global-climate-change/>

⁴ The Elders es un grupo de líderes globales trabajando por la paz y los derechos humanos (<http://theelders.org/about>).

⁵ <http://theelders.org/climate-change>

En 2015, la marcha tuvo sus complicaciones por el estado de emergencia que generaron los atentados en la ciudad de París días previos a la COP. Sin embargo, alrededor del mundo más de 2300 eventos en 175 países convocaron a más de 785.000 personas a marchar por el clima y generar presión en todo el mundo.

Todo este movimiento global generó mucha presión mediática y un clima de expectativa muy grande, al que cada vez más negociadores experimentados le temían por los recuerdos de Copenhague.



▼
Crédito: Jason DeCrow/AP

II. Elementos destacables del resultado de París⁶

El resultado de la COP 21 de París consta básicamente de dos partes, una de ellas es la decisión de la CMNUCC⁷, y la otra es el Acuerdo de París⁸. Todos los años, la COP aprueba un paquete de decisiones que reflejan los acuerdos en diferentes temas. En la COP 21 una de las decisiones aprueba el Acuerdo de París que se encuentra en el Anexo de esa misma decisión.

La decisión de la COP21 incorpora además una serie de medidas que tienen que ver con las acciones tempranas para los próximos años. Recordemos que el Acuerdo de París no comienza a funcionar sino hasta 2020 (o hasta que se logre la ratificación), por lo que en los próximos cinco años hay medidas que se pueden tomar pero que no son parte del Acuerdo.

Entre los elementos de la decisión encontramos el período de firma del Acuerdo, que se extiende desde abril de 2016 hasta abril de 2017, y su posterior ratificación lo antes posible. Para esto, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, invitó a una reunión especial en Nueva York con la mayor cantidad de jefes de estado posibles.

La COP decide que todos los países deberán generar planes de desarrollo bajo en emisiones de largo plazo, es decir, un plan de desarrollo que delinee estrategias generales bajas en emisiones.

La decisión también reconoce la falta de ambición de las Contribuciones Nacionales (NDC por sus siglas en inglés) presentadas hasta octubre de 2015, motivo por el cual convoca a los países a tener un diálogo facilitado en 2018 para la mejora progresiva de las mismas. Es importante que la decisión de la COP21 reconozca esta situación, y llame a los países a revisar y mejorar sus NDC antes de ratificar el Acuerdo, al tiempo que encomienda al IPCC generar un reporte sobre el 1,5°C para el año 2018 (artículos 16 al 21 de la decisión). Así, el trabajo de los próximos cinco años debiera allanar el camino para que el Acuerdo de París comience a funcionar en buena forma.

⁶ Dado que un análisis profundo del acuerdo requeriría un gran desarrollo de detalles, en estas líneas sólo se brindará un paneo general de la mayoría de los aspectos, y se ahondará más en los aspectos referidos a la mitigación.

⁷ <http://unfccc.int/files/home/application/pdf/decision1cp21.pdf>

⁸ http://unfccc.int/files/home/application/pdf/paris_agreement.pdf

► *Nota aclaratoria: hay más decisiones, sobre otros temas que también forman parte del resultado de la COP (que pueden encontrarse en: http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/session/9057/php/view/decisions.php); sin embargo, no tienen significancia sustantiva para el objetivo de esta publicación y por eso no se citan.*

Quizás la decisión más controversial del resultado de París, sea aquella en que la COP “conviene en que el artículo 8 del Acuerdo no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización”. Esto tiene implicancias muy fuertes para el futuro del programa de Daños y pérdidas, ya que previene explícitamente que los países damnificados puedan presentar casos en cortes basados en este artículo. Cabe destacar que solo aplica para este punto de este Acuerdo, y no para otros que pudieran existir en otros ámbitos de la legislación internacional.

Sobre Financiamiento, la decisión establece que la meta de movilizar 100 mil millones de dólares anuales hacia países en desarrollo sea hasta 2025, y que a partir de allí escale. Este es el número que los países habían acordado en 2009 debía alcanzarse para atender las necesidades de adaptación y mitigación de los países en vías de desarrollo. En esta materia la decisión no hace cambios radicales a la dinámica de los últimos años, pero el Acuerdo, por su parte, sí enfatiza la necesidad de los países más desarrollados a seguir siendo la principal fuente de dinero, al tiempo que se irá invitando a otros países que estén en posición de hacerlo a que también se incorporen al conjunto de países donantes.

Un elemento importante de la decisión es aquel que habla de la Agenda de Acciones de Lima y París (LPAA por sus siglas en inglés), una plataforma que vincula e incentiva acciones tempranas (es decir, pre 2020) de todo tipo de actores, multinacionales, sub-nacionales y privados. Esta plataforma que fue creada en 2014 en la COP de Lima, se formaliza en un trabajo continuo para los próximos años, y crear compromisos de actores no estatales para ser parte de la solución al cambio climático.

En lo que respecta al Acuerdo de París en sí, el texto tiene una estructura de artículos, que representan secciones temáticas. Aquí se hará referencia solamente a la sección referida a mitigación y algunas breves consideraciones adicionales.

III. Objetivo de largo plazo y 1,5°C

Desde hace unos años, los pequeños estados insulares y las ONG plantean el reclamo de utilizar una meta que tome como referencia el aumento de la temperatura media del planeta en no más de 1,5°C. Este objetivo está basado

en datos científicos confiables⁹ y sería el límite aceptable para evitar catástrofes peligrosas e irreversibles como la subida del nivel del mar. En Cancún (COP16) se tomó por primera vez el compromiso de tener 2°C como límite, pero éste no significa quedar libre de impactos graves. Solo para dar un ejemplo, un aumento de 2°C significaría que una buena parte de la ciudad de Tigre y el Delta queden bajo el agua del Río de la Plata como consecuencia de la subida del nivel del mar.

El artículo 2 de la CMNUCC indica como objetivo principal la estabilización de gases de efecto invernadero a niveles que prevengan cambios climáticos. El Acuerdo de París reitera este compromiso y dice que el aumento de la temperatura global tendría que mantenerse *“bien por debajo de los 2°C con el propósito de alcanzar sólo 1,5°C”* implícitamente reconociendo que 2°C tampoco nos asegurarían un clima seguro.

En la sección de mitigación (artículo 4) el Acuerdo de París prevé una serie de elementos para alcanzar el objetivo de temperatura de largo plazo, lo que podría interpretarse como *“un paquete de objetivos de largo plazo”* que señalan una trayectoria de emisiones para el futuro.

*“Para **cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura** que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su **punto máximo** lo antes posible, teniendo presente que los países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, **de conformidad con la mejor información científica** disponible, para alcanzar un **equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros** en la **segunda mitad del siglo**, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza”¹⁰*

Este párrafo cubre varios puntos encadenados. Primero, el objetivo se vincula explícitamente al aumento de temperatura. Segundo, tiene que haber un pico de emisiones lo antes posible; y tercero, tiene que estar hecho basado en la mejor ciencia disponible. Finalmente, el objetivo concluye con un balance entre emisiones y absorciones de todos los gases de efecto invernadero (GEI) en la segunda mitad del siglo. Si relacionamos el objetivo de temperatura con la mejor ciencia disponible, la trayectoria de emisiones claramente tiene que responder a un trabajo de mitigación muy fuerte que, al día de hoy, se relacio-

⁹ Climate Analytics, 2015 - 1.5°C risks and feasibility http://climateanalytics.org/files/1o5_key_points.pdf

¹⁰ Párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo de París.

na con los escenarios más ambiciosos del último reporte del IPCC (AR5). Por otro lado, el objetivo plantea llegar hacia el final del siglo con un balance de emisiones igual a cero¹¹ de TODOS los GEI, de lo que podría inferirse que lo que quiere es una descarbonización total para el año 2050, es decir eliminar totalmente la quema de combustibles fósiles, que representan la mayor parte de las emisiones globales de dióxido de carbono, dejándole un poco más de flexibilidad a las emisiones relacionadas a sectores más complejos pero que hacia el final del siglo también deberán balancearse.

IV. Las NDC

Para un claro objetivo de largo plazo es importante contar con medidas de mitigación robustas, serias, y sobre todo ambiciosas, que nos confirmen que el mundo va en esa dirección. Las contribuciones nacionalmente determinadas son el principal instrumento del Acuerdo de París en materia de mitigación. Las mismas son compromisos voluntarios autoimpuestos por los países, y que pueden tener un plan a 2025 o a 2030.

El Acuerdo de París establece que las contribuciones deben ser actualizadas formalmente cada cinco años, y respetando el principio de no-retroceso (*no-backsliding*¹² en inglés), es decir, cada contribución tiene que ser mejor que la anterior. Vale aclarar que en todo momento se hace la mención del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, aclarando en algunos párrafos que los países con mayores capacidades y desarrollo deben seguir siendo quienes tengan mayor responsabilidad para hacer esfuerzos mayores. Esto no es un tema menor, ya que una gran parte de las tensiones de la convención se relacionan con la llamada diferenciación: básicamente, quién tiene que hacer más que quién. Así, vemos reflejado que las contribuciones deben seguir siendo mejoradas, pero que hay un compromiso de los Estados más desarrollados en brindar el apoyo, económico, tecnológico y de capacidades necesario para que los países que no dispongan de recursos puedan hacer las mejoras.

Las NDC deben ser llevadas a cabo teniendo en cuenta *“la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la*

¹¹ El balance estaría dado entre las emisiones globales y la captación total de GEI por medio de los bosques por ejemplo.

¹² Vale la pena aclarar que el principio no figura exactamente con ese nombre en el acuerdo, pero es conocido en la jerga de la convención con ese término.

*coherencia y velarán por que se evite el doble cómputo*¹³". Esto significa que los países acordaron que las medidas de mitigación al cambio climático tienen que proteger el ambiente en todas sus formas sin trampas, como sociedad civil podemos destacar que este es un elemento sumamente importante para generar presión en los países, evitar las trampas y las falsas soluciones como la energía nuclear o las iniciativas de "carbón limpio" para citar algunas.

Al 1° de octubre de 2015, alrededor de 140 países habían presentado su NDC, y para el final de la COP, 188. Sin embargo, el reporte que hizo la CMNUCC y dos reportes independientes¹⁴ más alertaban que las NDC presentadas no alcanzan para llegar a estabilizar las emisiones globales. Con los compromisos presentados al mes de octubre, las mismas ponen al mundo en una trayectoria que varía entre los 2,7 y los 3,5°C; es decir, consecuencias mucho más graves que tener a la ciudad del Tigre bajo el agua. De manera que es importante que incluso previo a la entrada en vigor del Acuerdo, todos los países revisen y mejoren sus actuales compromisos para poder reorientar la trayectoria de emisiones y mantenerse dentro de lo que la ciencia demanda para lograr un clima seguro.

Finalmente, y en adición a las NDC, se insta también a que los países desarrollen "*estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero*". Esto es un elemento tildado como muy general y vago pero que, de ser implementado correctamente, promete ser una hoja de ruta de cada país en su camino a la descarbonización y el abandono de los combustibles fósiles.

Un sistema transparente de Medición y Reporte de los progresos está establecido en el Acuerdo. A través de un grupo de expertos que revisarán los progresos, y se pondrán a consideración multilateral. El marco provee cierta flexibilidad dependiendo de las capacidades de los países; considerará los progresos de los países donantes de dinero y de aquellos que lo reciben de manera que se evidencie el flujo de fondos. Como se menciona en varios puntos de este texto, esto no asegura el cumplimiento, pero sí una manera de transparentar lo que hacen (o no) cada uno de los países.

¹³ Artículo 4.13 del Acuerdo de París

¹⁴ Reporte de la CMNUCC disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf>; Reporte de climate action tracker disponible en: http://climateactiontracker.org/assets/publications/CAT_global_temperature_update_October_2015.pdf; Simulación de Climate Interactive disponible en: <https://www.climateinteractive.org/tools/scoreboard/>

V. Reflexiones finales

Lograr un Acuerdo de París es sumamente importante y un hito en la historia de las negociaciones climáticas. Esto da señales internacionales a los inversores, y a los pueblos de todo el mundo de un nuevo camino a seguir sin el uso de combustibles fósiles.

Un objetivo de largo plazo ambicioso y con contribuciones de los países que sean coherentes con el mismo, basados en la evidencia científica, son dos elementos sumamente claves para asegurar una trayectoria de acción hacia una estabilidad climática. El Acuerdo da el marco para que esto se cumpla, y nada debiera impedirlo. Sin embargo, su punto débil es la falta de instrumentos de cumplimiento del tipo premio-castigo como pretenden muchos, basándose en cambio, en la voluntad de los países. Como contracara a esta falencia, al estar todo transparentado, será mucho más factible que la comunidad, sector privado, sociedad civil puedan reclamar a los gobiernos un mayor nivel de compromisos en sus contribuciones nacionales.

Los esfuerzos de financiamiento dejan un nuevo escenario económico en el que hay un Fondo Verde Climático (FVC) que con mucho esfuerzo consiguió hacerse de 10 mil millones de dólares, y que hoy ya está aprobando proyectos de implementación en todo el mundo. El FVC debe ejecutar esta primera partida de dinero en los próximos años y demostrar que puede ser eficaz en la administración de los fondos, pudiendo acceder a ellos todos los países en vías de desarrollo.

Las NDC deben ser mejoradas antes de que entre en vigor el Acuerdo a fin que las emisiones vayan en el camino correcto desde su comienzo, tener una brecha entre lo deseable y lo alcanzado es un tema recurrente en las conversaciones climáticas previas y que idealmente no debe repetirse.

En materia de acciones de corto plazo, París, como nunca antes, vinculó el micro mundo de las negociaciones con la acción directa de diversos sectores, y la plataforma *Lima – París Action Agenda* fue un eslabón central en ese vínculo, teniendo el mandato de seguir haciéndolo hasta el 2020. Los próximos años vendrán acompañados de una aceleración sin precedentes, escalando la innovación e implementando compromisos de acción climática en todos los sectores¹⁵.

¹⁵ <http://www.ambienteycomercio.org/paris-cristalizo-un-minutode-lucidez-colectiva-para-cambiar-lahistoria/>

Finalmente nuestro país, Argentina, se encuentra frente a una oportunidad en lo que respecta al Acuerdo de París. Desde los bloques de negociación con los que se había alineado en los últimos años, el país veía al Acuerdo como un riesgo por los compromisos nuevos que se le querían imponer. Es cierto que los países más desarrollados siguen siendo los mayores responsables y que deben hacer esfuerzos significativamente mayores que cualquiera; sin embargo, Argentina es un país mucho más grande que otros, con un nivel de emisiones para nada despreciable¹⁶ y al ser una economía G20, su nivel de desarrollo lo ubica en un lugar menos favorable para la recepción de fondos del FVC. Desde el G20 hay expectativas para que Argentina juegue un rol más acorde con su responsabilidad. Y si bien esto implica cambios en el modelo de desarrollo, en el caso de Argentina, estos cambios pueden representar una oportunidad más que una amenaza.

Si Argentina mejora su NDC, mostrará al mundo que puede hacer mayores esfuerzos, abrirá sus puertas a inversiones en tecnología y podrá afrontar la crisis energética que hoy la castiga. La reducción de la dependencia en combustibles fósiles puede significar una ganancia mucho más grande en Argentina que en la mayoría de los países ya que las renovables en el país podrían reducir en el corto plazo las importaciones de combustible (y consecuentemente su quema), y autoabastecerse de energía limpia para satisfacer la demanda.

De esta manera, Argentina podría beneficiarse del cumplimiento del Acuerdo de París, no solo por el bien de los compromisos y el planeta en general, sino también por el bien de la calidad de vida de los argentinos.

Si bien el Acuerdo de París ya se definió, aún quedan pasos por cumplirse. En abril de 2016 se llevará a cabo la firma y hasta 2020 habrá tiempo de ratificarlo. Esto no es un tema menor, ya que para ello los países deben refrendar la firma en sus respectivos parlamentos, lo que requiere tiempo; y para que el Acuerdo entre en vigor (empiece a operar), se necesita que al menos 55 Estados que contabilicen más del 55% de las emisiones globales lo hagan. Este es el primer gran paso que todos los países deben cumplir, y en la medida en que lo hagan pronto, comenzarán a funcionar rápidamente muchas de las estructuras acordadas. De no hacerlo, el riesgo de tener un acuerdo listo, firmado pero sin entrar en vigor estará latente.

¹⁶ Argentina se ubica en el puesto número 21 del ranking mundial de emisiones según el World Resources Institute.

FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA ARGENTINA

Sandra Guzmán

Coordinadora General del Grupo de Financiamiento
Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC)

Resumen Ejecutivo

El Acuerdo de París aprobado el pasado 12 de diciembre de 2015 es producto de más de veinte años de trabajo, y en particular de intensas negociaciones en los últimos cuatro. Aunque algunos análisis lo juzgan de carecer de ambición, otros consideran que se trata de un acuerdo realista y balanceado ante la diversidad de intereses de las naciones que lo adoptaron.

El financiamiento climático es un medio importante para implementar medidas de mitigación y adaptación. El hecho que haya sido incluido en el Acuerdo de París permite seguir avanzando en la construcción de una arquitectura financiera predecible, transparente y eficaz para combatir el cambio climático. Sin embargo, el Acuerdo de París presenta una serie de debilidades sobre este respecto, partiendo de que no integró como mandato la necesidad de reducir inversiones que ocasionan el problema, como por ejemplo los altos subsidios a los combustibles fósiles. Entre otras deficiencias además, no establece con claridad cuál será la ruta para alcanzar los miles de millones de dólares ya acordados, y aunque se habla que en 2016 habrá una nueva meta de financiamiento, no es claro cómo se alcanzará ésta. Reconoce

al Fondo Verde del Clima como parte del mecanismo financiero pero genera incertidumbre sobre su relación con los otros fondos existentes y la posible duplicación de esfuerzos financieros. También es ambiguo el destino del Fondo de Adaptación que ha apoyado acciones por ejemplo en Argentina.

Así, París deja muchos asuntos pendientes respecto a financiamiento climático, pero ¿qué significa esto para Latinoamérica, y en especial para Argentina? Esto es lo que abordaremos a lo largo del presente artículo.

1. ¿Qué nos dejó el Acuerdo de París en materia de financiamiento climático?

El Acuerdo de París¹ aprobado el pasado 12 de diciembre de 2015, es considerado un paso fundamental en la lucha contra el cambio climático. Es producto de más de veinte años de trabajo y en particular de intensas negociaciones en los últimos cuatro años en el marco del denominado Grupo Ad Hoc de la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada (ADP). Los resultados del Acuerdo han sido evaluados desde diversas perspectivas y aunque algunos análisis lo juzgan de carecer de ambición, otros consideran que se trata de un acuerdo realista y balanceado ante la diversidad de intereses de las 195 partes de la Convención² que lo aprobaron. Pese a la disidencia entre lo acordado el Acuerdo refuerza decisiones previas y trae nuevos elementos a la discusión para combatir de forma colectiva el problema climático.

Dentro del Acuerdo se tomaron decisiones en temas centrales como mitigación, adaptación, y medios de implementación en donde el financiamiento climático es fundamental para alcanzar tanto los objetivos de la Convención como los del propio Acuerdo de París. Al respecto, el artículo 2 del Acuerdo establece que uno de sus objetivos centrales es *“hacer consistentes los flujos de financiamiento con el desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y resiliente al clima”*, lo que sin duda es uno de los aciertos más importantes del Acuerdo, pues envía un mensaje claro a inversionistas y demás actores sobre que el financiamiento (todo) debería eventualmente ser consistente con la lucha climática.

Otros tres aciertos del Acuerdo en materia de financiamiento son:

- ▶ la diferenciación en el financiamiento, en donde si bien se reconoce que los países desarrollados seguirán teniendo el liderazgo en la provisión y movilización de financiamiento climático, se motiva a “otros” países a proveer y/o seguir proveyendo y movilizando financiamiento de manera voluntaria, abriendo la oportunidad para que más países participen en este esfuerzo;
- ▶ el balance en el financiamiento, en el que se reconoce que la adaptación es tan importante como la mitigación y que la misma debe financiarse primariamente con donativos (y no con préstamos),

¹ Acuerdo de París (2015). Disponible en: http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?prifef=600008831

² Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

además de que debe responder a las necesidades de los países receptores (y no de los países donantes);

- ▶ la transparencia en el financiamiento, en donde se llama a países donantes a proveer información sobre financiamiento proyectado, provisto y movilizado, pero no solo países desarrollados, sino también a otros países que de manera voluntaria deseen hacerlo. Esto último permitirá tener una visión más comprensiva de la existencia, la necesidad y eventualmente de la efectividad de los recursos financieros.

Otros aspectos importantes son el hecho de que el Acuerdo reconoce que la provisión de financiamiento debe ir más allá de esfuerzos previos, es decir, debe ser adicional a compromisos previamente establecidos, entendiéndose más allá de los USD 100.000 millones previamente establecidos. Además llama a facilitar el acceso al financiamiento para países en desarrollo.

El Acuerdo, sin embargo, presenta una serie de debilidades, partiendo de que no integró como mandato la necesidad de reducir inversiones que ocasionan el problema, como por ejemplo los altos subsidios a los combustibles fósiles. Además, no establece con claridad cuál será la ruta para alcanzar los USD 100.000 millones de dólares ya acordados, y aunque se habla que en 2016 habrá una nueva meta de financiamiento, no es claro cómo se alcanzará ésta.

Por su parte, aunque el Acuerdo habla de los diversos mecanismos financieros que operarán bajo el Acuerdo, y se reconoce al Fondo Verde del Clima (FVC) como parte del mecanismo financiero, éste último no se establece como principal destino del financiamiento, generando incertidumbre sobre su relación con los otros fondos existentes y la posible duplicación de esfuerzos financieros. También es ambiguo el destino del Fondo de Adaptación que ha apoyado acciones en Latinoamérica, como en el caso de Argentina. El Acuerdo tampoco definió con claridad qué elementos de financiamiento deben integrar las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDCs por sus siglas en inglés).

Estas debilidades muestran diversos asuntos irresueltos, sin embargo, las decisiones (que son medidas transitorias a tratarse de 2016 a 2020) también aprobadas en París dejan una serie de temas pendientes que tendrán que ser atendidos, algunos de los más importantes son:

- ▶ Trabajar en la armonización del tema de financiamiento para el desarrollo y financiamiento climático, para garantizar que el

financiamiento en su totalidad cubra dichas agendas de manera complementaria e integral;

- ▶ Trabajar en la metodología para medir lo que es el financiamiento climático de manera más concreta y evitar los riesgos de sobre o subestimación del financiamiento asociado a cambio climático a nivel mundial. Esto será un factor fundamental para crear sistemas robustos de medición, reporte y verificación para garantizar la efectividad del financiamiento climático a nivel nacional e internacional;
- ▶ Será necesario trabajar en la ruta para alcanzar el objetivo de los USD 100.000 millones de dólares como piso, y establecer una meta más ambiciosa y ad hoc a las necesidades reales que trae el problema climático.

París deja muchos asuntos pendientes respecto a financiamiento, pero ¿qué significa esto para Latinoamérica y en especial para Argentina?

II. Financiamiento climático en Latinoamérica: ¿en donde se encuentra Argentina?

El financiamiento climático es una demanda central para los países de Latinoamérica y lo acordado en París permite avanzar en la clarificación del financiamiento provisto, pero también ofrece a los países de la región la oportunidad de proveer información sobre las necesidades de financiamiento y los esfuerzos nacionales que se están haciendo en la materia.

Latinoamérica, como región heterogénea, no es el principal destino de financiamiento climático en el mundo, aunque se ha incrementado con los últimos años, a la luz de una reducción del financiamiento para el desarrollo. La región cuenta con una diversidad de problemas que la hacen altamente vulnerable ante el derretimiento de glaciares, cambios en los patrones de lluvia y otros eventos hidro-meteorológicos, y también es una región en donde se encuentran países cuyas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) contribuyen con el problema global, como son México, Brasil, Venezuela y Argentina.

Pese a las necesidades de la región, el financiamiento climático que ha llegado es poco balanceado y se encuentra concentrado en un grupo pequeño de países, siendo Brasil y México los principales receptores. Por su parte, Argentina forma parte de los diez principales receptores de financiamiento, ocupando la novena posición como receptor, de acuerdo a la reciente actualización de los fondos climáticos elaborado por el Overseas Development Institute (ODI) y la Fundación Böll³.

De igual forma, la distribución de los recursos es desbalanceada, debido a que las actividades para mitigación, reciben ocho veces más que las actividades para adaptación, con USD 2100 millones y USD 260 millones, respectivamente⁴. De acuerdo a dicho informe, *“desde 2003, se han aprobado 2500 millones de dólares para 330 proyectos en la región. De este monto, USD 1500 millones se han entregado en forma de subvenciones y USD 900 millones a través de préstamos en condiciones concesionarias, principalmente para proyectos financiados en el marco de los fondos de inversión en el clima del Banco Mundial, ejecutados en la región por el Banco Interamericano de Desarrollo*⁵.”

a. Argentina dentro de los 10 países receptores de fondos climáticos

Argentina forma parte de los 10 países receptores de fondos climáticos, sin embargo su distribución y clasificación aún no es del todo balanceada. De Acuerdo a un estudio elaborado por Soledad Aguilar y Virginia Scardamaglia (FLACSO Argentina) en el marco del trabajo del Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC) sobre el financiamiento climático que recibe Argentina, se determinó que de 2010 a 2014 el país recibió un total de USD 7546 millones, representando un total de 267 proyectos (activos) relevantes para la mitigación y/o la adaptación al cambio climático. Fueron identificadas 38 fuentes de financiamiento, siendo las principales el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), el Fondo de Cooperación Española para la Seguridad Alimentaria y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁶. De dichos proyectos se identificó que el finan-

³ Canales, Et Al., (2015) “Reseña regional sobre el financiamiento para el clima: América Latina”. Disponible en <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10089.pdf>

⁴ Ibídem

⁵ Ibídem

⁶ Aguilar, S. y Scardamaglia, V. (2014) “Financiamiento Internacional para cambio climático en Argentina”. FLACSO-GFLAC, p. 11. Disponible en: <http://gflac.org/pdf/flacso.pdf>

ciamiento relevante para cambio climático fue de USD 283 millones lo equivalente a 136 proyectos, debido a que no todos los 267 mostraban relación estrecha con el tema de cambio climático⁷.

En cuanto a la distribución del financiamiento climático en Argentina se identificó que *"45% de los fondos se destinan a la adaptación (USD 126,7 millones), un 30% a los bosques y REDD+ (USD 84,4 millones) y un 23% a la mitigación (USD 66 millones)"*⁸. En términos de sectores receptores *"los más relevantes son desarrollo forestal (37%), energía (20%), desastres naturales (18%), agricultura y ganadería (12%)*. Sectores como *biodiversidad, transporte, residuos, aguas, entre otros, representan el 13% restante del financiamiento identificado*⁹."

Para el caso de los fondos asignados a la mitigación, el 86% de los fondos se dedican al sector energía, seguido por transporte con el 10%; mientras que se identifica que los principales sectores asociados a adaptación son los de desastres naturales (39%), agricultura y ganadería (26%), desarrollo forestal (16%) y biodiversidad (9%).

Aunque estas cifras fueron preliminares por diversas razones, particularmente por la dificultad de clasificar el financiamiento climático de manera más apropiada y certera, es una mirada de como se encuentra el financiamiento en Argentina. La denominación de las actividades relacionadas con cambio climático es aún un tema altamente controversial en el marco internacional y el trabajo del GFLAC en colaboración con otros actores busca precisamente identificar de manera más clara qué es lo que entendemos por financiamiento climático.

Además de la definición existen otros retos frente al financiamiento climático, que tienen que ver con la manera en que los países han internalizado el tema de cambio climático a nivel estructural. El estudio realizado en Argentina sugiere que si bien se tienen proyectos asociados, el tema de cambio climático aparece como componente secundario o como un beneficio colateral, pero no como el objetivo central. Esto es muy importante ya que a nivel internacional se han generado importantes áreas de oportunidad para acceder a fondos, como la creación y funcionamiento del Fondo Verde del Clima, cuyo operación promueve un cambio de paradigma que implica cambiar acciones nacionales para priorizar el tema de cambio climático y transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de GEI y resiliente al clima.

⁷ Ibid, p. 11.

⁸ Ibid, p. 18

⁹ Ibid, p. 22.

b. Retos y oportunidades de acceso al Fondo Verde del Clima

El Fondo Verde del Clima aprobado durante la COP16 celebrada en Cancún, México, fue ideado para fungir como el principal mecanismo financiero de la Convención, sin embargo, dadas diversas discusiones acerca de su capacidad operativa y de los desacuerdos sobre la centralización de los fondos, el Acuerdo de París lo reconoce como uno de los mecanismos al servicio de la Convención y del Acuerdo, pero no como el mecanismo central.

No obstante lo anterior, el Fondo ha logrado entrar en operación tras los compromisos de capitalización ofrecidos antes y durante la COP20 celebrada en Lima, Perú, en donde diversos países incluyendo algunos latinos como México, Chile, Colombia y Perú, lograron conjuntamente otorgar USD 10,2 mil millones, de los cuales se han materializado solo USD 5,8 mil millones. De acuerdo a un reciente informe de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), todavía faltan 14 países en firmar sus respectivos acuerdos de contribución, y un caso particular es el de Estados Unidos, quien comprometió USD 3 mil millones, que sólo podrán ser transferidos cuando el Congreso así lo apruebe¹⁰.

El primer paso para el acceso a fondos del FVC es el establecimiento de las denominadas Autoridades Nacionales Designadas (AND) que deben ser aprobadas por la Junta Directiva del Fondo, como órgano rector del mismo. La primera ronda de aprobación se dio en la reunión del 24 al 26 de marzo de 2015 celebrada en Songdo, Corea del Sur, mientras que la segunda y tercera ronda fue en junio y octubre de dicho año. Actualmente son ya 130 las AND que operaran como punto focal del FVC a nivel nacional y que fueron establecidas de acuerdo a los arreglos y formas legales establecidas por la Junta¹¹.

El segundo paso es inscribir los proyectos para ponerlos a consideración de la Junta, los mismos deben estar acorde al Marco Inicial de Inversión, tomando en cuenta el rol e impacto transformador que se espera del Fondo. De esta forma, de acuerdo a lo estipulado por la Junta, los proyectos inscritos de junio a noviembre de 2015 fueron considerados para la primera ronda de operación del Fondo. Las propuestas que se pusieron a consideración de la

¹⁰ AIDA (2015) Resumen de la 11ª reunión de la Junta Directiva del Fondo Verde del Clima. Disponible en: http://www.aida-americas.org/sites/default/files/projects/resumen_11_reunion_junta_fvc.pdf

¹¹ Sitio Oficial del Fondo Verde del Clima. Disponible en: <http://www.greenclimate.fund/ventures/readiness/#who-are-ndas>

Junta fueron 36, de las cuales se seleccionaron y aprobaron 8 durante la 11ª reunión de la Junta, el pasado mes de noviembre de 2015 en Livingstone, Zambia.

Dichos proyectos pasaron previamente bajo los ojos del Panel de Expertos Técnicos Independientes que tiene por objetivo evaluar que los proyectos cumplieran con el Marco Inicial de Inversión del Fondo. Cabe señalar, que el Panel señaló que a varios de los proyectos les faltaba ambición y las herramientas necesarias para cumplir con el cambio de paradigma que propone el Fondo, razón por la cual se les hicieron observaciones a manera de condiciones a 7 de los 8 proyectos, que deberán ser atendidas para recibir los desembolsos¹².

De acuerdo al informe de AIDA, la Junta también decidió mejorar el proceso de aprobación de propuestas, resaltando la importancia de trabajar en temas relacionados con transparencia, claridad, accesibilidad, y apropiación doméstica, esto último se refiere a la importancia de que el país defina y guíe los fondos según sus necesidades.

Aunado a los proyectos aprobados, la Junta aprobó USD 14 millones adicionales para el programa de Apoyo para la Preparación, que ha ayudado a varios países a prepararse para la recepción y manejo de fondos. Países como Colombia han sido beneficiarios en Latinoamérica y este fondo adicional abre las puertas para que otros países formen parte del mismo. Además la propia Junta ha solicitado que se mejoren y simplifiquen los medios para acceder a dicho apoyo.

El acceso a fondos del Fondo sin embargo, requiere de un proceso nacional, en el que además de las AND que serán las que aprobarán los proyectos que se presenten, se deben establecer entidades implementadoras que serán mediante las cuales se hará la ejecución de los fondos. Cabe mencionar que los países en desarrollo también pueden presentar proyectos a entidades implementadoras regionales e internacionales como el BID, a quien se le otorgó uno de los dos primeros fondos para ejecución en la región: 1) Proyecto de bonos verdes para la eficiencia energética en América Latina y el Caribe (con una contribución inicial de USD 22 millones y con un financiamiento adicional previsto de USD 195 millones) operado por el BID; y 2) Proyecto para el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los humedales de la Amazonía Peruana (dotado con USD 6,24 millones) operado por el Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (PROFONANPE).

¹² AIDA (2015).

En el caso de Argentina es la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Multilaterales de Crédito del Ministerio de Economía la que actúa como Autoridad Nacional Designada (AND) ante el Fondo. Mientras que el país se encuentra en proceso de acreditación de su primera entidad implementadora que es la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) del actual Ministerio de Agroindustria¹³.

La acreditación de entidades implementadoras es un paso fundamental para acceder a fondos del FVC, sin embargo, el reto más grande al que se enfrentan los países es el de crear carteras de proyectos nacionales en las que se puedan definir las prioridades de corto y mediano plazo para hacer un uso estratégico de los recursos.

Si bien el reto a nivel internacional es garantizar que exista predictibilidad en la capitalización del Fondo, pues los USD10,2 mil millones prometidos son para el período pre-2020, se trata de un mecanismo que busca aprender lecciones de otros fondos existentes para mejorar su operación y eficacia, y como mecanismo financiero será un instrumento fundamental en la lucha contra el cambio climático. También será necesario trabajar en su relación con otros fondos y las diversas formas en las que otorgará recursos para evitar duplicar esfuerzos.

En el caso de Argentina, se puede trabajar en una estrategia nacional de financiamiento climático para armonizar las necesidades y costos derivados de las INDCs y buscar los medios para apalancar de mejor manera los recursos internacionales, particularmente para las acciones condicionadas; mientras que para las acciones incondicionales es importante trabajar a nivel de los presupuestos públicos para garantizar la cobertura de las mismas.

III. Presupuesto público y cambio climático en Argentina

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) de Argentina, como punto focal del GFLAC, desarrolló en 2014 un análisis sobre la asignación presupuestal relacionada con cambio climático, trabajo que se ha venido actualizando durante 2015 y recientemente 2016. El análisis presupuestal arroja que si bien se detecta una asignación de recursos a favor del combate al cambio climático, aún existe una alta proporción de recursos que se destinan

¹³ Para más información sobre el UCAR visitar <http://www.ucar.minagri.gob.ar/>

a acciones que producen el problema. Por ejemplo, se identifica que del gasto aprobado para el año 2016 en el sector energético, por cada dólar (USD 1) destinado para combatir el cambio climático USD 159 dólares se destinan a medidas que generan mayores emisiones de GEI; lo que equivale a 5% del presupuesto nacional para dicho año.¹⁴

De igual forma, se estimó que dentro del mismo presupuesto en el tema de transporte, por cada USD 9 que se destinan a acciones que incrementan las emisiones, sólo USD 1 va a actividades que mitigan la contaminación generada por el sector. También se identifica que se destinan 13 veces más recursos a proyectos que promueven el uso del vehículo individual frente a proyectos que podrían mejorar el transporte ferroviario para reducir emisiones de GEI.

Si bien un reto a nivel nacional es el de clasificar de manera más certera las acciones a favor de cambio climático dentro del presupuesto, este ejercicio de análisis ha permitido ver las tendencias e identificar las áreas de mejora. Por ejemplo, el análisis de FARN señala que, en el sector de agricultura, silvicultura y otros usos del suelo (AFOLU) se asignó en 2016 sólo 5% del recurso que le correspondía por ley, ya que se le asignó \$ 265 millones (USD 25 millones) de \$ 5121 millones (USD 483 millones) que determina la Ley. Lo anterior se ha identificado como una práctica recurrente toda vez que en 2007 parte del recurso a este sector (50%) se dirigió a un programa llamado "Fútbol para todos"¹⁵ que no está vinculado con los objetivos inicialmente planteados en el sector.

Aunque gracias al análisis realizado hasta el momento se ha identificado que las actividades relacionadas con el combate al cambio climático en algunos sectores como el forestal previamente mencionado, son inciertas, debido al alto grado de agregación de la información presupuestal, también ha sido posible analizar la cantidad de recursos que se invierten en acciones que pueden generar el problema. De acuerdo al estudio de FARN, se identifica que las acciones contrarias a la lucha contra el cambio climático superan en 9% las inversiones a actividades que combaten el problema en el presupuesto de 2016.

En este sentido, Argentina tiene importantes áreas de oportunidad para transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y resiliente al clima, para lo cual se requiere un trabajo estructural en los diversos instrumentos de planeación, en donde el presupuesto público es un

¹⁴ Di Paola, María Marta (2016) "Análisis de presupuesto climático en Argentina" FARN-GFLAC.

¹⁵ Di Paola, María Marta (2015) "Presupuestos públicos para Cambio Climático en Argentina". FARN-GFLAC disponible en <http://gflac.org/pdf/farn.pdf>

elemento clave. Esto será particularmente relevante para aumentar la ambición y cumplir con las INDCs que Argentina ha sometido ante la CMNUCC.

IV. Financiamiento en las INDC de Argentina

Argentina presentó su Contribución ante la CMNUCC previo al cierre de la convocatoria, lo que representó un importante avance por solidarizarse al llamado global contra el cambio climático. Sin embargo, la INDC de Argentina basada en un escenario Business as usual (BAU)¹⁶ es considerada limitada frente al potencial de reducción de emisiones y frente a la vulnerabilidad del país.

De modo incondicional Argentina plantea reducir hasta 15% de sus emisiones al 2030 (tomando el año 2005 como línea base), adicionalmente y de forma condicionada se reduciría otro 15%, lo que está sujeto a la disponibilidad de financiamiento internacional, transferencia de tecnología y creación de capacidades.

De acuerdo a un análisis realizado en el marco del GFLAC se establece que si bien Argentina señala la necesidad de tener financiamiento particularmente para el tema de adaptación, se observa que los elementos de financiamiento no permiten visualizar una estrategia articulada por parte del país. Esto debido a que el país no integró de manera explícita la cantidad de recursos que asignarán para cumplir con las metas incondicionales, mientras que tampoco señala cuáles serán los costos y necesidades de financiamiento para cumplir con las medidas condicionadas¹⁷.

La inclusión de metas de financiamiento público dirigido a cambio climático y en particular, a cumplir con las INDCs es un punto fundamental de partida, para entender con cuánto cuenta cada país, y de esa forma generar mejores esquemas de apalancamiento de recursos internacionales e incluso privados.

¹⁶ Según el texto de la INDC de Argentina: "El escenario de línea de base "Business as usual" (BAU) al cual se refieren las metas, se construye de acuerdo a una proyección del crecimiento económico en ausencia de políticas de mitigación al cambio climático. La proyección inicia en el año 2005 y llega al 2030 con emisiones de GEI equivalentes a 670 Mt CO₂e." El texto se encuentra disponible en: <http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/contribuciones/file/INDC%20Argentina.pdf>

¹⁷ Guzmán, S. y Castillo, M. (2015) "INDCs y Financiamiento en América Latina y el Caribe, GFLAC". Disponible en: <http://us8.campaign-archive2.com/?u=1ec7d9e5300c21179d2ae3d83&id=11687de588&e=5ce1207d42>

Por lo anterior tener una estrategia nacional de financiamiento será un paso central para que Argentina no sólo alcance los compromisos planteados sino también aumente la ambición de su INDC y con ello logre reducir las emisiones de las que a nivel regional y global es responsable.

V. Conclusiones

El financiamiento climático es un medio importante para implementar las medidas de mitigación y adaptación, y su inclusión en el Acuerdo de París permite seguir avanzando en la construcción de una arquitectura financiera predecible, transparente y eficaz para combatir el cambio climático. Sin embargo, su distribución en Latinoamérica no es del todo balanceada ya que se distribuye entre un grupo pequeño de países, siendo Argentina el noveno receptor de recursos climáticos. Mientras que su asignación privilegia las acciones de mitigación ocho veces más que las de adaptación, siendo la región y particularmente Argentina altamente vulnerable.

A nivel nacional el escenario no es más alentador, ya que si bien se detecta que Argentina recibe y asigna recursos para combatir el cambio climático, estos son inferiores a aquellos que van dirigidos a acciones que incrementan el problema.

No obstante lo anterior, en el mundo se han creado mecanismos que buscan cambios transformacionales como el caso del Fondo Verde del Clima, cuya operación comenzó hacia finales del año 2015. Si bien no hay una clara y predecible ruta de re-capitalización del Fondo, su operación abre una puerta para que países como Argentina puedan acceder y comenzar a tomar decisiones más estructurales a la luz del objetivo del Acuerdo de París de hacer el financiamiento compatible con un desarrollo bajo en emisiones de GEI y resiliente al clima.

Lo anterior sin embargo, requerirá de acciones nacionales contundentes que van desde la definición y fortalecimiento de la arquitectura institucional para acceder a éste y otros fondos, hasta la creación de una estrategia de financiamiento climático que dará coherencia a las acciones, identificando mejor la cantidad de recursos que se dan y reciben, y con ello, entendiendo mejor las necesidades reales que tiene el país para apalancar recursos internacionales e incluso privados de manera más efectiva.

Esto último de suma relevancia para aumentar la ambición y cumplir con la INDC que Argentina ha sometido ante la CMNUCC y que muestran la voluntad del país, la que deberá reflejarse en acciones concretas para poner a la Argentina en transición hacia un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima de manera efectiva.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AVANZANDO HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE MEDIANTE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE LA DECLARACIÓN DE RÍO¹

Carlos de Miguel² y Valeria Torres³

Resumen Ejecutivo

Veinte países de América Latina y el Caribe, con el apoyo de la sociedad civil y con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe como secretaria técnica negocian actualmente un acuerdo regional que aspira a establecer obligaciones para que los Estados Partes mejoren sus leyes, políticas, instituciones y prácticas para garantizar que los derechos de las personas a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales –consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río– sean respetados e implementados cabalmente.

El proceso es un ejemplo de cómo los países de América Latina y el Caribe pueden, bajo un enfoque de concertación, progresividad, cooperación y fortalecimiento de capacidades

¹ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

² Jefe, Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL

³ Oficial de Asuntos Económicos (Política Ambiental), Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL

enfrentar desafíos comunes y reforzar la gobernanza ambiental regional contribuyendo al progreso social y económico así como a la sostenibilidad ambiental.

En momentos en que la comunidad internacional inicia un ambicioso camino hacia el desarrollo sostenible, se hace evidente que la aplicación plena y efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 está en el corazón de la Agenda 2030 ya que garantiza que todas las personas, especialmente las personas tradicionalmente excluidas o en situación de vulnerabilidad, tengan acceso a información confiable, puedan participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y accedan a la justicia en asuntos ambientales permitiendo así, una distribución más justa de los beneficios y ubicando a la igualdad en el centro del desarrollo sostenible.

1. Introducción

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012, se inició un proceso regional cuyo objetivo es la implementación efectiva de los derechos de acceso en materia ambiental. Estos derechos, consagrados en el Principio 10 la Declaración de Río de 1992, garantizan que toda persona tenga acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, están en la esencia y son cimiento de sociedades democráticas y su cumplimiento es imprescindible para lograr el desarrollo sostenible. Como derechos humanos, su objetivo intrínseco es mejorar el bienestar de todas las personas, presentes y futuras.

Conscientes de ello veinte países de América Latina y el Caribe avanzan en la negociación de un acuerdo regional, en un reconocimiento de los beneficios que tiene avanzar unidos en una región heterogénea, desigual, que enfrenta los vaivenes de un mundo incierto en el que es necesario redefinir las relaciones tradicionales entre el Estado, el mercado y los ciudadanos para situar la dignidad humana, la igualdad y la sostenibilidad ambiental en el centro.

En el acuerdo, los Estados Partes se obligan a mejorar sus leyes, políticas, instituciones y prácticas para garantizar que los derechos de las personas a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales sean respetados e implementados plenamente (Cuadro 1). El proceso es un ejemplo de cómo los países de América Latina y el Caribe pueden, bajo un enfoque de cooperación y fortalecimiento de capacidades, enfrentar desafíos comunes y fortalecer la gobernanza ambiental regional sin afectar la competitividad de ningún país, al elevar los estándares de manera concertada, progresiva y colaborativamente.

El proceso ha concitado gran atención internacional. Previo a la Segunda Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo (Panamá, 27 a 29 de octubre de 2015), 15 expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas publicaron una declaración conjunta en la que manifestaban su firme apoyo al proceso, señalando que la negociación era uno de los pasos más importantes en la protección y promoción de la democracia ambiental a nivel internacional en estos momentos. En la Declaración destacaban que el desarrollo sostenible y los derechos humanos están relacionados entre sí, y que los derechos de acceso son una parte central de esta relación. *“Cuando las personas más afectadas por las políticas de desarrollo y medio ambiente, incluidos los pueblos indígenas y las mujeres que a menudo son las principales cuidadoras de la*

familia, pueden ejercer sus derechos a la información, la participación en la toma de decisiones y la justicia, las políticas son más justas y efectivas” señalaban⁴. El cuadro 2 da cuenta del reconocimiento que ha tenido el proceso.

La Declaración fue firmada por los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas en temas tan diversos como medio ambiente, gestión y eliminación de sustancias y desechos peligrosos, salud, agua, alimentación, libertad de opinión y de expresión, libertad de reunión y de asociación, defensores de derechos humanos, pobreza, solidaridad internacional, personas internamente desplazadas, pueblos indígenas, discriminación contra la mujer, lo que da cuenta de valor que tiene el Principio 10 para alcanzar un desarrollo económico balanceado, inclusivo y solidario y que garantice la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

No es casualidad que el proceso regional surja y germine en momentos en que la comunidad internacional también inicia un ambicioso camino hacia el desarrollo sostenible. Se hace evidente que la aplicación plena y efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río está en el corazón de la Agenda de Desarrollo hasta el 2030 ya que garantiza que todas las personas, especialmente las personas tradicionalmente excluidas o en situación de vulnerabilidad, tengan acceso a información confiable, puedan participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y accedan a la justicia en asuntos ambientales permitiendo así una distribución más justa de los costos y beneficios del desarrollo. Aún más, el propio proceso de definición de la nueva agenda de desarrollo, participativo, abierto e inclusivo como nunca, reconoce que esa es la manera trabajar en favor del desarrollo sostenible.

Cuadro 1

América Latina y el Caribe: resumen del proceso para la creación de un acuerdo regional sobre derechos de acceso en asuntos ambientales

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012, diez gobiernos de América Latina y el Caribe impulsaron la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (A.CONF.216/13), en la que reafirmaban el compromiso con los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos

⁴ Declaración disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16630&LangID=S>

ambientales, manifestaban su voluntad de explorar la viabilidad de avanzar hacia un instrumento regional que promoviera su cabal aplicación y solicitaban el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para que actuara como Secretaría Técnica.

A la fecha, la Declaración ha sido firmada por 20 países –Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay—y está abierta a la adhesión de todos los países de América Latina y el Caribe.

Para avanzar en el desarrollo del instrumento regional, durante el período comprendido entre 2012 y 2014, se llevaron a cabo cuatro reuniones de los Puntos Focales designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y catorce reuniones de grupos de trabajo. Además, en este período se adoptaron la Hoja de Ruta, el Plan de Acción de Guadalajara, la Visión de Lima y un índice anotado de los contenidos del instrumento (Contenidos de San José).

En su Cuarta Reunión, los países signatarios aprobaron la Decisión de Santiago, en la cual dieron inicio a la negociación del instrumento regional sobre acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Para ello se creó un comité de negociación, con la significativa participación del público; se constituyó una Mesa Directiva – integrada por Chile y Costa Rica, como copresidentes, y la Argentina, México, el Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. Se solicitó además a la CEPAL que elaborara un documento preliminar del instrumento regional sobre la base de todo el trabajo realizado en esos dos años y considerando las legislaciones nacionales, los acuerdos internacionales y las buenas prácticas existentes en la región en esa materia. Se encargó además a la Mesa Directiva que, con el apoyo de la CEPAL, en su calidad de Secretaría Técnica, liderara el proceso con miras a concluir las negociaciones del instrumento regional a más tardar en diciembre de 2016.

Durante el 2015, el comité de negociación sesionó en dos oportunidades. La primera reunión se celebró en la sede de la CEPAL, en Santiago, del 5 al 7 de mayo. En la Reunión se presentó el documento preliminar del instru-

mento regional encargado por los países a la CEPAL y se aprobó la Organización y Plan de Trabajo del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

En esa oportunidad los países también acordaron preparar la negociación realizando actividades y consultas internas sobre el documento preliminar del acuerdo regional, presentando a la Secretaría propuestas de texto relativas a su preámbulo y articulado que la Mesa Directiva, con el apoyo de la Secretaría, compilaría en el documento preliminar, e invitando al público a presentar sus propuestas de texto para que la Secretaría las consignara en un documento complementario.

La Segunda Reunión del Comité de Negociación se celebró en la ciudad de Panamá, bajo los auspicios del Gobierno de Panamá, del 27 al 29 de octubre, iniciándose la negociación de los aspectos sustantivos del acuerdo regional. El preámbulo y los artículos 1 (objetivo del acuerdo) y 2 (definiciones) del documento base de la negociación, o "Texto compilado" fueron revisados. En la tercera ronda de negociación, que se llevará a cabo en Montevideo del 5 al 8 de abril de 2016, se continuará con la negociación a partir de los resultados de la reunión previa.

Honrando la Declaración y de manera coherente con el tema abordado, los Estados han colocado la participación del público en el corazón del proceso regional desde sus inicios, proporcionando oportunidades para la participación significativa del público en todas las etapas.

Fuente: Elaborado a partir de los documentos fundacionales del proceso e informes de las reuniones intergubernamentales disponibles en: www.cepal.org/principio10

Cuadro 2

Aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe: Selección de referencias en declaraciones binacionales, regionales e internacionales

Año	Documento	Referencia
2015	Declaración de la VII Reunión Binacional de Ministros Chile-Argentina (mayo)	En la Declaración ambos países reafirmaron su compromiso de velar por la inclusión de consideraciones ambientales en las políticas públicas, y por un crecimiento económico y desarrollo social compatibles con los principios del desarrollo sustentable. En particular, recordaron la relevancia y plena vigencia del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, el cual destaca que la gestión ambiental debe incorporar mecanismos apropiados para acceder a la información pública, facilitar y fomentar la participación ciudadana y proporcionar un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, en concordancia con las políticas nacionales, con pleno respeto a la soberanía nacional; y renovaron su compromiso con el proceso regional orientado a profundizar la materialización de estos conceptos.
2014	Resolución UNEP/EA.1/L.13 "Implementación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" aprobada en la Primera Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEA) celebrada en Nairobi, Kenia, del 23 al 27 de junio	La resolución, presentada por la Mesa Directiva del proceso sobre el Principio 10 en América Latina y el Caribe (Chile, México y República Dominicana), fue una de las 16 resoluciones aprobadas por la UNEA en su primera reunión. En ella, los Estados tomaron nota de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe, adoptada por varios países de la región en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), que dio inicio al proceso destinado a fortalecer el diálogo y la cooperación entre los países de la región con el fin de explorar la viabilidad de adoptar un instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales. Asimismo, reconocieron el progreso realizado en el proceso, coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en su calidad de secretaria técnica, y alentaron a los países a continuar sus esfuerzos para fortalecer el diálogo y la cooperación internacional, la asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades en apoyo a la implementación del Principio 10

Resolución 686 (XXXV) sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe adoptada en el XXXV Período de Sesiones de la CEPAL celebrado en Lima, Perú, del 5 al 9 de mayo

Declaración de la XIX Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe celebrada en Los Cabos, Baja California Sur, México, del 12 al 14 de marzo

En la resolución, los países tomaron nota de los acuerdos adoptados en las reuniones del proceso tales como la hoja de ruta, el Plan de acción hasta 2014 y la Visión de Lima para un instrumento regional, reiteraron su compromiso de avanzar hacia el logro de la plena aplicación de los derechos de acceso en asuntos ambientales y destacaron la importancia que tiene para el desarrollo de los países de la región una gestión sostenible de sus recursos naturales.

De igual forma, los países felicitaron a la Secretaría de la Comisión por el avance del proceso e invitaron a la CEPAL a fomentar la cooperación regional en torno a la aplicación del Principio 10 de la Declaración en América Latina y el Caribe.

En la Declaración aprobada, las ministras y ministros y jefes de delegación participantes en la XIX Reunión invitaron a los países de la región a continuar desarrollando acciones tendientes a alcanzar una plena implementación de los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia ambiental contenidos en el Principio 10 de la Declaración de Río, de acuerdo a las legislaciones nacionales, y destacaron las oportunidades de cooperación regional que ofrece el proceso iniciado por la Declaración de Río+20 para la implementación del Principio 10 en América Latina y el Caribe.

El Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe adoptó asimismo una Decisión sobre el Principio 10 de la Declaración de Río (Decisión número 3). En la misma, los ministros refirieron el compromiso de trabajar hacia el logro de la plena implementación en América Latina y el Caribe del Principio 10 y reconocen los avances del proceso de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe y alientan su consolidación como ámbito regional incluyente y participativo para la construcción de una visión común y para el fortalecimiento de las capacidades nacionales. Además, acordaron continuar los esfuerzos para el fortalecimiento del diálogo y la cooperación regional, la asistencia técnica y la creación de capacidades, en apoyo a la construcción e implementación de una agenda regional propia en materia de derechos de acceso, considerando los avances, instrumentos, experiencias y prácticas existentes en la materia desde la consagración del Principio 10 de la Declaración de Río.

2013

Declaración de Santiago en el marco de la primera cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) celebrada en Santiago de Chile los días 27 y 28 de enero

Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea (EU) reunidos en Santiago los días 26 y 27 de enero

La Declaración señala: “valoramos las iniciativas para la implementación regional del Principio 10 de la Declaración de Río 1992, referido a los derechos de acceso a información, participación y justicia ambiental, como una contribución relevante para la participación de la comunidad organizada y comprometida con el desarrollo sostenible”.

En la Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea (UE), y los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, señalaron: “reconocemos la importancia de aplicar el Principio 10 de la Declaración de Río 1992 en la Cumbre de la Tierra y reiteramos la importancia de impulsar iniciativas en esta materia”.

En dicha Cumbre se reiteró asimismo el derecho de los ciudadanos a participar en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas. Fuente: Elaborado a partir de la información disponible en: <http://www.cepal.org/principio10>

Fuente: Elaborado a partir de la información disponible en: <http://www.cepal.org/principio10>.

II. Elementos de contexto

En las últimas décadas América Latina y el Caribe ha conocido importantes progresos en materia económica, social y ambiental. Entre 1990 y 2013 la pobreza en la región disminuyó 20 puntos porcentuales, bajando de 48% a 28%, favoreciendo un crecimiento de la clase media. En ese mismo período, aumentó el acceso de la población a la salud y a la educación, entre otros servicios. Asimismo, desde 1992 los países han invertido considerablemente en la creación y fortalecimiento de instituciones y la promulgación de legislación en materia ambiental, así como en el levantamiento de estadísticas, indicadores y otras fuentes de información ambiental. El concepto de sostenibilidad ha sido incorporado en el discurso de organizaciones públicas y privadas.

No obstante lo anterior, se mantienen en general patrones de producción y consumo no sostenibles, lo que unido a la desigualdad y la demanda insatisfecha de los grupos rezagados, genera desafíos crecientes para la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Es asimismo cada vez más evidente que la degradación ambiental afecta con mayor gravedad a los grupos en situación de desventaja, más vulnerables a enfermedades relacionadas con el deterioro ambiental (debido a la contaminación atmosférica, la contaminación de las aguas, cambios en los patrones de las enfermedades transmitidas por vectores y otras causas), a los desastres relacionados con eventos climáticos extremos y a la pérdida de medios de sustento debido a la degradación de ecosistemas y de recursos naturales, entre otros (Naciones Unidas, 2012). El creciente número de conflictos socio-ambientales en torno al uso y extracción de los recursos naturales es un claro reflejo de las dificultades que enfrentan los países de la región para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo que promueva un crecimiento sostenible, al tiempo que favorezca una distribución equitativa de los beneficios económicos y los impactos ambientales.

En este contexto, en todos los países de América Latina y el Caribe la ciudadanía ha comenzado a reclamar cada vez con mayor fuerza un **auténtico desarrollo, que asegure progreso social y económico** así como sostenibilidad ambiental, lo que impone mayores exigencias a la gestión pública. En efecto, si a inicios de los noventa la protección del medio ambiente y los recursos naturales se encaraba generalmente en forma reactiva por las políticas públicas, la comprensión de su vinculación con el desarrollo económico, una mejor calidad de vida y la consecución de numerosos objetivos sociales, ha logrado abrirle un espacio cada vez más importante en el quehacer público.

Esta demanda también está gatillando lentamente un cambio cultural en la forma en que se toman las decisiones de política, que apunta a promover y garantizar el derecho de la ciudadanía a ser parte central en la formulación de las políticas que orientan el modelo de desarrollo que les afecta y a facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, idea y experiencia de los ciudadanos. Es resultado de la consolidación democrática de la región, en la que los ciudadanos demandan participación e incidencia y no solo representación y de la constatación de que los cambios profundos que se requieren para lograr el desarrollo sostenible necesitan de consensos amplios que se mantengan en el tiempo.

De este modo, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo da expresión a un principio democrático fundacional: el derecho de las personas a participar en las decisiones que afectan su en-

torno y calidad de vida. En este escenario, la lógica del proceso y del acuerdo regional que se negocia actualmente en América Latina y el Caribe bajo el alero de la CEPAL es clara: responder a la demanda ciudadana de mayor igualdad, inclusión y participación en la toma de decisiones que afectan a su entorno y calidad de vida.

En un contexto mundial como el actual, de bajo crecimiento económico, creciente inequidad, inestabilidad política, degradación de la paz y la seguridad y grandes males globales como el cambio climático, la región enfrenta choques externos de diversa naturaleza que exacerban sus propias carencias. La lógica de los pactos sociales, los consensos y la participación se transforman así en la lógica de la integración regional, de modo de enfrentar esas restricciones y avanzar de manera concertada y colaborativa hacia un verdadero desarrollo sostenible.

III. Derechos de acceso en América Latina y el Caribe

En las últimas décadas los países de la región han realizado avances significativos en materia de derechos de acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en temas ambientales.

Actualmente en 15 países de la región el acceso a la información pública está garantizado en la constitución, mientras que en 20 países existen leyes específicas de acceso a la información pública y otros 6 están en proceso de aprobación o creación de una ley. Además de reconocer el derecho de las personas a acceder a la información pública, la mayoría de las leyes sancionadas en la región en la última década contemplan mecanismos para facilitar este acceso. En 2015, tanto México como Paraguay fueron más allá al reconocer en la legislación el derecho de acceso a la información que obra en poder del Estado como un derecho humano.

Más específicamente en información ambiental, la mayoría de las leyes generales del ambiente contienen disposiciones de transparencia activa, es decir, obligación de poner a disposición del público determinada información sobre asuntos ambientales. Asimismo, gran parte de los países de la región han asumido en su legislación interna la obligación de que alguna autoridad presente información sobre el estado del medio ambiente con una periodicidad determinada, aun cuando su implementación no ha estado exenta de dificultades.

En materia de participación, a más de 20 años de la adopción del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, en la mayor parte de los países de la región se han incluido disposiciones relacionadas con la participación ciudadana en la legislación de medio ambiente o en leyes temáticas o sectoriales y se han creado diferentes tipos de consejos de participación ciudadana. Como se aprecia en el Cuadro 3, la mayoría de los países reconocen y/o promueven explícitamente la participación de las personas en la gestión ambiental.

CUADRO 3

América Latina y el Caribe: marcos legales que resguardan el derecho a la participación en la gestión pública y/o ambiental

País	Recon. constitucional del derecho a la participación	Ley de participación ciudadana (año)	Reconocimiento legal del derecho a la participación en la gestión ambiental	Promoción de la participación en la gestión ambiental en legislaciones
Antigua y Barbuda	--	--	--	Ley de Gestión y Protección Ambiental (2015) artículos 5 f), 7.2 r) y s)
Argentina	--	--	Ley General del Ambiente N° 25675 (2002), art. 19	Ley General del Ambiente N° 25675 (2002), art. 2 Decreto N° 1172 (2003)
Bahamas	--	--	--	--
Barbados	--	--	--	--
Belice	--	--	--	--
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Art. 26, 241, 242	Ley N° 0487 de participación y control social (2013) Ley N° 1551 de participación popular (1994)	Ley N° 1333 de Medio Ambiente (1992), art. 92.	Ley N° 1333 de Medio Ambiente (1992), art. 78 y Título X y Reglamento General de Gestión Ambiental, Título VII

Brasil	--	Decreto N° 8243 Institui a Política Nacional de Participação Social -PNPS- e o Sistema Nacional de Participação Social -SNPS-, e dá outras providências (2014)	--	Ley N° 6938 que dispone sobre la Política Nacional del Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación y otras disposiciones (1981), artículo 2.X Ley N° 9795 Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências (1999), artículo 5.IV
Chile	Art. 1	Ley N° 20500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2011)	Ley N° 20500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2011) (artículo 69)	Ley N° 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (1994), artículo 4
Colombia	Art. 40, 79	Ley N- 134 sobre Mecanismos de Participación ciudadana (1994)	Ley N° 99 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones (1993) artículo 69	Ley N° 99 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones (1993)
Costa Rica	--	--	--	Ley N° 7554 Orgánica del Ambiente (1995), artículo 2, 6, 8
Cuba	--	--	--	Ley N° 81 del Medio Ambiente (1997), artículo 9c

Dominica	--	--	--	Physical Planning Act (2002), artículo 10
Ecuador	Art. 61,95,102	Ley Orgánica de Participación Ciudadana (sin número) (2010)	Ley N° 37 de Gestión Ambiental (1999), artículo 28	Ley N° 37 de Gestión Ambiental (1999), artículo 9
El Salvador	--	--	--	Ley N° 233 de Medio Ambiente (1998), artículo 8, 9 y 10
Granada	--	--	--	--
Guatemala	Art. 136 (participar en actividades políticas)	--	--	Reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental N°431 (2007)
Guyana	--	--	--	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, N° 11 (1996), artículo 4.b
Haití	--	--	Decreto de la Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible (artículo 12)	Decreto de la Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible (artículos 58 y 64) (2005)
Honduras	--	--	Reglamento General de la Ley del Ambiente N° 109-93 (artículo 10)	Ley General del Ambiente N° 104 (1993), artículo 9, 102
Jamaica	--	--	--	--
México	--	--	--	Ley de Equilibrio Ecológico Título V, Capítulo I (entre otros) Ley General de Cambio Climático (2012)
Nicaragua	Art. 50	--	--	--
Panamá	--	--	--	Ley General del Medio Ambiente N° 41 (1998), art. 11
Paraguay	Art. 117 y Art. 65 (pueblos indígenas)	--	--	--
Perú	Art. 2.17 y 31	--	Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente (2005), artículo III	Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente (2005), capítulo 4

República Dominicana	--	--	--	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales N° 64 (2000) art. 6
Saint Kitts y Nevis	--	--	--	National Conservation and Environmental Protection Act (1987) Art. 35
San Vicente y las Granadinas	--	--	--	--
Sta. Lucía	--	--	--	--
Suriname	--	--	--	--
Trinidad y Tobago				Environmental Management Act (2000), art. 16.2
Uruguay	--	--	Ley N° 17283 sobre la protección del Medio Ambiente (2000), art. 6.D	--
Venezuela (República Bolivariana de)	Art. 62	--	Ley Orgánica del Ambiente (2006), art. 39	Ley Orgánica del Ambiente (2006), Capítulo II

Fuente: CEPAL (2016) Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas - 2016. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. En prensa.

Los países de la región también han avanzado en el diseño y la implementación de instancias especializadas con jurisdicción ambiental, tanto en los sistemas de justicia como en instancias adscritas a organismos ministeriales o autónomos. También han comenzado a establecer mecanismos para asegurar que los ciudadanos puedan recurrir a la justicia o algún otro órgano independiente en caso de que sientan vulnerado su derecho a un medio ambiente limpio. En al menos un tercio de los países de la región la legislación contempla actualmente que cualquier persona pueda iniciar un proceso legal en defensa de los intereses difusos o el medio ambiente.

Los países han avanzado asimismo, en el establecimiento de órganos garantes del derecho de acceso a la información público. Destacan el Consejo para la Transparencia de Chile y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la

Información y Protección de Datos Personales (INAI, ex IFAI), ambos órganos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

No obstante los innegables avances de los últimos veinte años, persisten desafíos para garantizar la plena y efectiva aplicación del Principio de la Declaración de Río de 1992. A fin de que las personas puedan participar de manera informada en la toma de decisiones en materia ambiental, se requiere mejorar las capacidades de producir, procesar y difundir información sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional. La región debe asimismo avanzar para ampliar el acceso de los gobiernos y la sociedad a la información clave para la toma de decisiones en materia ambiental en manos de agentes privados. En este contexto, los registros públicos de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC) han resultado ser una herramienta poderosa para poner a disposición del público información sistematizada tanto de agentes públicos como privados, con claros beneficios para la gestión ambiental, pero su desarrollo en la región es aún incipiente. Solo Chile y México cuentan con Registros reportando periódicamente, aun cuando Perú y Honduras se encuentran en las fases finales de su implementación.

Si bien la mayoría de los países de la región cuentan con algún grado de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos, esta se encuentra más restringida en el ámbito de la políticas, planes y estrategias y es, en general, de carácter discrecional. Asimismo, la participación muchas veces se limita a instancias formales como la consulta pública, sin que se realice seguimiento a la incorporación de los aportes entregados por la sociedad en los espacios de participación. La demanda ciudadana de incidencia aún no ha sido satisfecha. Además, el reconocimiento del derecho de las personas a participar en las decisiones ambientales, requiere que los Estados realicen medidas afirmativas para fomentar esa participación, en particular de los sectores tradicionalmente sub-representados.

Los principales desafíos en el acceso a la justicia en la región incluyen, entre otras cosas, limitaciones en el tipo de personas (natural o jurídica, directamente afectada o toda persona) que pueden iniciar un proceso legal y el elevado costo de las acciones legales. Avanzar en el establecimiento de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ambientales y una mayor cooperación técnica (particularmente en la facilitación de las pruebas del daño ambiental) y fortalecimiento de las capacidades de los sistemas judiciales en relación a la temática ambiental son aspectos que sin duda contribuirán a mejorar el acceso a la justicia.

IV. ¿Por qué un acuerdo regional?

En la Declaración que dio inicio a la negociación del acuerdo regional sobre los derechos de acceso, los países manifestaban que no obstante los esfuerzos y progresos alcanzados en las últimas décadas *“debemos alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso. Estamos conscientes que los desafíos ambientales que enfrentamos en nuestras naciones, y a nivel regional y mundial, requieren de una acción mucho más concertada, proactiva y eficaz de la comunidad de las naciones y de los organismos internacionales. Por ello estamos dispuestos a explorar en profundidad distintas vías para fortalecer su implementación con la colaboración activa de toda la sociedad y sus grupos principales.”*

La naturaleza y complejidad de los desafíos ambientales, que no conocen fronteras, requiere de una acción mancomunada para enfrentarlos de manera adecuada. Así, se ha reconocido en la totalidad de los acuerdos ambientales multilaterales de los que son Parte los países de la región, que incluyen provisiones sobre los derechos de acceso en su articulado. La reciente XXI Conferencia de las Partes de la Convención Marco del Cambio Climático (París, 2015) reafirma la importancia del acceso público a la información, la participación del público y la cooperación a todos los niveles en los asuntos de que trata el Acuerdo de París. De igual manera, son cada vez más los tratados comerciales que incluyen aspectos relativos a la problemática ambiental y los derechos de acceso. Un acuerdo regional que profundice la democracia ambiental facilitará acciones concertadas para mejorar la calidad de las decisiones en asuntos ambientales y el cumplimiento de los compromisos internacionales, fortaleciendo la gobernanza y gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Es además una señal al mundo, aliados comerciales, inversores, del compromiso adquirido en la región.

Elevar los estándares en materia de implementación de los derechos de acceso en asuntos ambientales favorece la toma de decisiones de política económica más racionales, al reducir las asimetrías de información, transparentar y evaluar las externalidades y contribuir a una mejor gestión de los bienes públicos. Un esfuerzo regional conjunto alentará procesos reales de competitividad, evitando competencias espurias tan dañinas para el desarrollo de largo plazo, además de ayudar a prevenir costosos conflictos socio-ambientales y a evitar percepciones de injusticia social que minan la credibilidad de la política.

Dotarse de un acuerdo regional permite además identificar las especificidades, necesidades y fortalezas de cada uno de los participantes, desarrollando

aquellos aspectos que requieren de mayor atención, beneficiándose de un aprendizaje conjunto y creando un sentido de pertenencia regional. La posibilidad de contar con mecanismos de cumplimiento refuerza el carácter de compromiso de Estado que tiene la implementación del Principio 10 y facilita la identificación colaborativa de soluciones. La profundización, continuidad en el ejercicio y garantía de los derechos de acceso es particularmente importante para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, cuyos beneficios no siempre se ven en el corto plazo y requieren de estabilidad en las políticas públicas superando los ciclos políticos y económicos. Un acuerdo como el que se está diseñado, fundamentado en el fortalecimiento de capacidades y la cooperación, incentivará además la proactividad de los gobiernos, los avances progresivos en la implementación del Principio y evitará retrocesos en situaciones complejas que puedan afectar a un país particular.

No es menos importante la forma en que se está gestando este acuerdo regional. Desde sus comienzos y por la materia sobre el que versa, la apertura, la transparencia y la participación ha sido uno de sus grandes activos, ejemplificando que ese camino de construcción de confianza entre distintos gobiernos y de ellos con sus actores sociales es posible. Las sesiones de negociación son abiertas al público, que presencialmente y en forma remota puedan realizar contribuciones, expresar sus preocupaciones, señalar necesidades y desafíos, aportar datos e información que permiten a los representantes de los gobiernos avanzar en la negociación con un mayor conocimiento de la problemática a tratar y mayor confianza en la utilidad del acuerdo regional para sus respectivos países y para América Latina y el Caribe. Al complementar las reuniones de negociación con procesos de consulta nacionales, los países han hecho un esfuerzo por ampliar la base de actores en el proceso y su difusión, profundizando así sus propuestas para avanzar a escala regional y a la vez favoreciendo la implementación local del Principio 10.

Los cambios que se requieren en nuestros países para avanzar hacia un verdadero desarrollo sostenible, en línea con los objetivos de las agenda de desarrollo hasta el 2030, requieren del accionar de todos los actores de la sociedad: Estado, sector privado y sociedad civil, y por tanto solo podrán gatillarse con información plena, veraz y oportuna, procesos participativos y resortes adecuados para acceder a la justicia que garantice la aplicación efectiva de los derechos de acceso y la protección del medio ambiente.

V. Sinergias con la agenda de desarrollo hasta el 2030

En efecto, el momento para profundizar la implementación del Principio 10 no puede ser más oportuno. Erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y proteger nuestro planeta, requiere de democracias más participativas y transparentes, en las que las personas estén activamente involucradas en las decisiones sobre el tipo de sociedad que se desea construir.

Como ya se anticipó la aplicación plena y efectiva del Principio 10 está en el corazón de la Agenda de desarrollo hasta el 2030 y permea y se manifiesta en todos los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Los ODS dan una consideración central al medio ambiente para alcanzar el desarrollo sostenible, en forma directa a través de objetivos concretos como la acción por el clima, la conservación de los océanos o la protección de los ecosistemas terrestres, entre otros, y transversalmente en las metas del resto de objetivos. También lo hacen con los derechos de acceso. Su estrecho vínculo con los derechos humanos, el derecho a un medio ambiente sano y las políticas públicas los vuelven imprescindibles para la consecución de los Objetivos. De esta manera el Objetivo 16, que promueve sociedades pacíficas e inclusivas, demanda garantizar la igualdad en el acceso a la justicia, instituciones eficaces, responsables y transparentes y la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas. También pide garantizar el acceso público a la información y promover leyes y políticas no discriminatorias para el desarrollo sostenible. La igualdad de derechos y oportunidades, el acceso oportuno a la información, al conocimiento y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, el fortalecimiento de capacidades para producir esa información, la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad, la promoción de la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, la participación plena y efectiva, el fortalecimiento de la participación de comunidades directamente afectadas, la planificación y gestión participativas son aspectos destacados en la nueva agenda a lo largo de sus 17 objetivos y 169 metas.

VI. Lo que viene

El proceso de negociación del acuerdo regional para la implementación efectiva de los derechos de acceso en material ambiental está en un momento clave. Sus rápidos avances, tanto en el número de países involucrados como

en el desarrollo de sus contenidos, se benefician de la experiencia y el conocimiento de más de 20 años de implementación -o falta de- del Principio 10 en nuestra región. La apertura, transparencia y facilidad para la participación del público, y el reconocimiento de la labor y contribuciones de las organizaciones no gubernamentales u otras formas de organización de la región, dotan al proceso de legitimidad, lo impulsan y le dan permanentemente el necesario sentido de urgencia.

Los países ya han llegado a importantes consensos: el enfoque de derechos, la interdependencia de los tres derechos (acceso a la información, participación y justicia), la conexión entre el ejercicio de los derechos de acceso y el fortalecimiento de la democracia y una mejor protección del medio ambiente, la necesidad de un instrumento con mecanismos de facilitación basados en la cooperación y el desarrollo de capacidades, entre muchas otras cosas.

Pero aún queda mucho trabajo por delante hasta alcanzar un acuerdo regional que garantice la efectiva aplicación del Principio 10. Durante el proceso de negociación se corre el riesgo de perder el foco de los grandes desafíos entre los pequeños detalles, diluir los contenidos a elementos comunes o adscribirlos a las situaciones momentáneas de cada país, mantenerse en áreas de confort que no requieran cambios, o verse influenciado (incluso presionado) por aquellos que, en cada país, se puedan estar beneficiando de la ausencia de la aplicación de estos derechos, entre otras cosas. Conservar el espíritu, la visión y la ambición con la que nació el proceso y el entusiasmo y responsabilidad de todos los que han venido participando en él y encantar a aquellos ajenos al mismo es fundamental.

La mayoría de países se han pronunciado por un instrumento de naturaleza vinculante. Aun cuando no esté acordada la naturaleza del mismo, la forma en que se está produciendo la negociación, sus objetivos y los contenidos del texto muestran la seriedad de los participantes en el proceso y el nivel de ambición al que se quiere llegar. Además, las numerosas declaraciones políticas en favor de estos derechos, guías de aplicación y recopilaciones de buenas prácticas con las que cuenta América Latina y el Caribe sientan un piso y marcan la dirección hacia la que se encamina el proceso.

Por otro lado, el proceso mismo ya ha generado una ola de acciones que están contribuyendo a fortalecer los derechos de acceso en todos los países de la región. Por el solo hecho de iniciarse la negociación del acuerdo regional, el tema ha escalado en la agenda política de los países, los gobiernos han comenzado a desarrollar más actividades y a entrar en diálogos con su sociedad civil de una manera que no habría sucedido sin la negociación, lo que está resultando en un importante ejercicio de difusión y educación sobre estos te-

mas. A su vez, la sociedad civil ha comenzado a organizarse y establecer redes para influir en el proceso de negociación y los donantes están aumentando su apoyo a actividades relacionadas. Por ejemplo, en el marco de este proceso, la CEPAL en conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) ha realizado capacitación sobre RETC, que ha demostrado ser una herramienta poderosa para garantizar el derecho de toda persona de contar con información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades así como de participar en forma informada en los procesos de adopción de decisiones. La CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA, junto a otros actores, también han desarrollado una serie de capacitaciones sobre la aplicación efectiva del Principio 10, tanto para representantes de gobierno como de la sociedad civil.

Desde CEPAL hemos afirmado que consideramos que el futuro acuerdo regional no debe ser meramente declarativo sino que debe ser ambicioso y establecer obligaciones claras y concretas que garanticen de manera efectiva los derechos de acceso en asuntos ambientales. Esperamos seguir trabajando con los países y la sociedad civil de América Latina y el Caribe para asegurar un resultado que refleje el compromiso político ya manifestado, esté a la altura de las legítimas demandas de nuestra ciudadanía y contribuya a hacer realidad los objetivos de la agenda de desarrollo sostenible.

ALGUNAS APROXIMACIONES SOBRE LA RELACIÓN CHINA-AMÉRICA LATINA

Paulina Garzón

*Directora Iniciativa para las Inversiones Sustentables
China-América Latina (IISCAL)*

Resumen Ejecutivo

El año 2015 se caracterizó por grandes acontecimientos entre China y América Latina, marcado por las visitas de los Presidentes y ministros a Pekín en enero y luego, la visita del Premier chino Li Keqiang a varios países sudamericanos.

Entre los aspectos destacados estuvieron: los ofrecimientos de que los financiamientos chinos en la región se duplicarían, ascendiendo hasta los u\$s 250.000 millones; la firma del Plan de Acción Conjunto 2015-2021 entre China y Brasil; la firma del Memorándum de Entendimiento para la construcción del tren transoceánico Brasil-Perú; una importante expansión de la presencia china en Argentina, que incluye un controversial acuerdo que permite tener una central para estudios científicos con presencia militar china; y el establecimiento de varias plataformas de diálogo regional con China y de mecanismos de diálogo bilaterales con algunos países.

Sin embargo, el 2016 promete ser un año que pondrá a prueba la cooperación Sur-Sur y probablemente los actores más vocales en desafiarla serán las organizaciones de la sociedad civil. Ya se advierte un descontento generalizado frente a la crisis económica en países como Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina que empiezan también a cuestionar la pesada deuda de sus países con China, la concentración de las inversiones chinas en los industrias extractivas y el desarrollo de infraestructura (sectores endémicos de grandes impactos socio-ambientales), y por último, la falta de un espacio de participación de la sociedad civil en los marcos de negociación de los acuerdos, préstamos y proyectos con entidades chinas.

I. Acontecimientos del último año

El 2014 dejó la impresión de que la relación entre China y América Latina (AL) había llegado a su clímax. Sin embargo, el 2015 fue un año de acontecimientos inclusive mayores.

El año empezó con un desfile de comitivas latinoamericanas a la Cumbre de Ministros China-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en Pekín. Este encuentro permitió a China reforzar su posición como el mejor y más solvente aliado de la región. China hizo grandes promesas financieras que tranquilizaron a presidentes y ministros, aunque no por mucho, dadas las nuevas caídas del precio del petróleo (principalmente) y de los metales, y los efectos de la desacelerización de la economía china. Otro evento importante, y que debería ser fundamental para la relación China-AL, fue el Acuerdo alcanzado en la Cumbre Climática en París, la cual requiere “movilizar la inversión” para lograr una “transición hacia una economía limpia”¹.

Basados en los anuncios del 2015, durante los próximos 10 años China prestaría a AL, en promedio, por lo menos unos u\$s 25 mil millones al año. De acuerdo a la base de datos del Diálogo Inter-Americano², desde el 2005 hasta el 2014 (no hay información en el 2015), en promedio, China ha prestado anualmente alrededor de

Préstamos chinos a América Latina (2005-2014)		
Año	Número Préstamos	Monto u\$s (millones)
2014	11	22.100
2013	12	12.900
2012	7	3.800
2011	14	17.800
2010	14	37.000
2009	9	13.600
2008	3	6,300
2007	4	4.800
2005	2	231
Total	76	118,531

Fuente: Gallagher, Kevin P. and Margaret Myers (2014) “China-Latin America Finance Database,” Washington: Inter-American Dialogue.

¹ Ray R., Gallagher P. K., Lopez A., Sanborn C. (Diciembre, 2015). “China en Latinoamérica: Lecciones para la Cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible”. Global Economic Governance Initiative, Boston University (Estados Unidos). Disponible en: http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/10/GEGI_ChinaLAC_Spanish.Final_1.pdf

² Garzón, P. (2015). “Manual legal sobre regulaciones ambientales y sociales chinas para los préstamos e inversiones en el exterior” Paulina Garzón, una guía para las comunidades locales. CDES (Ecuador). Disponible en: https://www.wcl.american.edu/environment/documents/MANUALCHINO2015_001.pdf

u\$s 13 mil millones. En consecuencia, los financiamientos chinos se duplicarían durante los próximos 10 años. Sin embargo, a diciembre del 2015, China no ha desembolsado la mayoría de los préstamos ofrecidos para ese año. Pero a pesar de las dificultades, en el 2015 también se consolidaron las “alianzas estratégicas” (Brasil y China firmaron un nuevo Plan de Acción Conjunto 2015-2021³); la cooperación se ha expandido a nuevas áreas como centrales nucleares y actividades espaciales en Argentina⁴; y se firmó el Memorándum de Entendimiento para realizar estudios de factibilidad del ferrocarril transcontinental Brasil-Perú.

Muy importante, también se crearon nuevas plataformas y mecanismos de diálogo e intercambio a nivel de gobiernos, como los grupos de trabajo a nivel ministerial establecidos en Pekín (enero) y los “Mecanismos de Diálogo Estratégico” establecidos con Chile y Perú (mayo). Lastimosamente, los esfuerzos por crear espacios sistemáticos de diálogo entre China y AL no han incluido a las organizaciones y movimientos sociales preocupados por las inversiones chinas.

II. El 2016 pondrá prueba la “cooperación Sur-Sur”

Probablemente los principales desafíos para el avance de la “cooperación Sur-Sur” en el 2016 estarán dados por las tensiones que surjan alrededor del pago de los créditos chinos; la “democratización” de la relación China-AL; la concretización de los nuevos préstamos e inversiones; y el redireccionamiento del financiamiento chino hacia proyectos sustentables y con beneficios concretos para las comunidades locales.

a. Urge revisar los términos de la deuda con China

Uno de los primeros documentos chinos que traza la estrategia de relacionamiento con AL es el China’s Policy Paper (2008)⁵.

³ Informativo N°29 (Mayo, 2015). “Plano De Ação Conjunta Entre O Governo Da República Federativa Do Brasil E O Governo Da República Popular Da China (2015-2021)”. CEBC. Brazil. Disponible en: http://cebc.org.br/sites/default/files/alerta_29_-_pac.pdf

⁴ Di Paola, M. (2015). “Un Acuerdo Chino”. (2015). FARN. Argentina. Disponible en: <http://farn.org.ar/archives/Eventos/acuerdo-chino>

⁵ “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean, 2008” Central People’s Govern-

Aspectos destacados de las metas de la política exterior china en América Latina:

- ▶ *Fortalecer el diálogo y la comunicación, la confianza política y apoyarse en los temas de mutuo interés.*
- ▶ *Profundizar la cooperación para alcanzar ganancias para ambos lados.*
- ▶ *Apoyarse en las fortalezas del otro para lograr el progreso. Ambos lados deben promover más intercambio de pueblo-a-pueblo.*
- ▶ *El principio de una sola China (no tener relaciones oficiales con Taiwán) es la base para el establecimiento de relaciones de China con los países en América Latina.*

(Resumido del China's Policy Paper, 2008)

Este documento señala en el artículo 11 que *"el gobierno chino desea, basado en su consistente política sobre cancelación y reducción de deuda, discutir con países relevantes en AL y el Caribe, las opciones para aliviarles de sus deudas, de acuerdo a las posibilidades de China"*. Este artículo abre la puerta a una discusión crucial entre China y sus prestamistas en AL.

Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina son cuatro de los cinco mayores exportadores de petróleo y los mayores prestatarios de los bancos chinos en AL. Las economías de estos países han sido particularmente afectadas por la caída de los precios del petróleo y enfrentan graves dificultades para pagar sus deudas a China. Venezuela, por ejemplo, ha estado más de una vez muy cerca de un "default" con China; de hecho, el riesgo de "default" de Venezuela y PDVSA⁶ para septiembre del 2016, según algunos analistas, se estima en un 73%⁷ Ecuador y Argentina no están lejos de situaciones similares.

Cada vez se nota más descontento ciudadano acerca del endeudamiento con China y sus características (ventas anticipadas de petróleo, intereses altos, plazos cortos, atados a la contratación de empresas y trabajadores chinos) y a la falta de transparencia, espacios de participación y rendimiento de cuentas.

ment of the People's Republic of China. Disponible en: http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm

⁶ Petróleos de Venezuela S.A.

⁷ Porzencanski K. y Boyd S. (27 de agosto 2015) "These 30-Cents Bonds Are Barclays's Top Pick in Venezuela Default". Bloomberg Business. Estados Unidos. Disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-08-27/these-30-cent-bonds-are-barclays-s-top-pick-in-venezuela-default>

Esto, sumado al creciente cuestionamiento hacia los gobiernos que adquirieron las deudas, podría crear las condiciones que llevaron a calificar a la deuda pública como deuda “odiosa” o “ilegítima” como sucedió en Ecuador en el 2008. China y sus prestatarios tienen la tarea urgente de buscar alternativas para renegociar las condiciones de pago de la deuda y evitar que la región vuelva a las épocas oscuras del sacrificio social en pos de servir al pago de las deudas.

b. La “democratización” de la relación China-América Latina

Los 5 Principios de Coexistencia Pacífica:

- ▶ *No agresión mutua.*
- ▶ *Respeto mutuo de la soberanía y la integridad territorial.*
- ▶ *No interferencia en los asuntos internos de otro país.*
- ▶ *Igualdad y el beneficio mutuo.*
- ▶ *Coexistencia pacífica.*

China ha conducido las relaciones con AL bajo el principio de “No Interferencia” lo que ha significado, en la práctica, un relacionamiento exclusivo con los gobiernos. Este abordaje no es viable en AL. La influencia que tiene la relación con China en la vida de los latinoamericanos requiere que China busque un “relacionamiento creativo” que “ayude a la gente a construir una economía saludable, instituciones sociales e inclusive políticas”.⁸

En el 2016 China debe ponderar adecuadamente los roles de los gobiernos y de la sociedad civil en la región. Los 5 Principios de Coexistencia Pacífica, fundamento de la política externa China⁹, no son factibles en

AL si los bancos y las empresas chinas que están transformando la región no interactúan con la sociedad civil latinoamericana.

⁸ Chen. (7 de julio 2014). “China-Latin America Relations: Creative Engagement versus Non-Intervention”. Caijing. China. Disponible en: http://blog.caijing.com.cn/expert_article-151713-71922.shtml.

⁹ Front, P. (30 de junio 2014). “Los cinco principios de convivencia cumplen 60 años”. China Files. Disponible en: <http://china-files.com/es/link/39788/los-cinco-principios-de-convivencia-cumplen-60-anos>

C. Los inversionistas y las empresas chinas deben asumir responsabilidad ambiental y social en los países donde operan

Dada la desaceleración de la economía china no es fácil predecir cuántos financiamientos se desembolsarán, pero si es claro que los proyectos en las industrias extractivas y la construcción de infraestructura continuarán, y que ello demandará un mayor acceso a regiones de alta biodiversidad y a territorios indígenas. Al mismo tiempo, muchos de estos proyectos son considerados de “alta prioridad” por los gobiernos nacionales y a menudo requieren la flexibilización de requisitos ambientales.

Por su parte, las compañías chinas han señalado que se encuentran en una “curva de aprendizaje” y que, en general, tienden a adaptarse a los marcos regulatorios nacionales¹⁰. No obstante, las regulaciones y las instituciones encargadas de hacerlas cumplir se van debilitando fuerte y rápidamente en la mayoría de países latinoamericanos. Ante este escenario, es vital buscar nuevas fuentes de regulaciones y buenas prácticas internacionales, especialmente de aquellas que asignen responsabilidad a los inversionistas y operadores internacionales, y que cuenten con sistemas e indicadores de implementación y reporte.

Interesantemente, y aunque sea muy poco conocido, los bancos chinos que proveen los préstamos a los gobiernos y a las empresas, así como las empresas chinas, cuentan con una serie de lineamientos ambientales y sociales que establecen principios, procedimientos, y mecanismos de implementación y verificación; algunos de ellos inclusive más avanzados, por lo menos en teoría, a los de los bancos multilaterales y a las empresas occidentales¹¹. Es urgente que las agencias chinas que promulgaron los lineamientos ambientales y sociales aseguren una implementación de calidad y mecanismos de información y rendición de cuentas al público.

¹⁰ Ray R., Gallagher P. K., Lopez A., Sanborn C. (Diciembre, 2015). “China en Latinoamérica: Lecciones para la Cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible”. Global Economic Governance Initiative, Boston University (Estados Unidos). Disponible en: http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/10/GEGI_ChinaLAC_Spanish.Final_1.pdf

¹¹ Garzón, P. (2015). “Manual legal sobre regulaciones ambientales y sociales chinas para los préstamos e inversiones en el exterior” Paulina Garzón, una guía para las comunidades locales. CDES (Ecuador). Disponible en: https://www.wcl.american.edu/environment/documents/MANUALCHINO2015_001.pdf

d. Más de lo mismo no será bien recibido

Tanto los préstamos como la inversión directa china se han concentrado en las industrias extractivas y la construcción de infraestructura, incluyendo grandes represas (calificadas además como proyectos de energía alternativa). A esos sectores se han dirigido más de las tres cuartas partes de los financiamientos chinos, mientras que el financiamiento para energía alternativa ha sido ínfimo. En Ecuador, por ejemplo, menos del 0,5% de los préstamos chinos se ha destinado a la construcción de un proyecto de turbinas de viento; y en Brasil, de los 35 acuerdos firmados en mayo, solo uno fue para desarrollar un pequeño proyecto de un energía eólica, mientras que otro aseguró u\$s mil millones a Petrobras.

El financiamiento chino ha sido clave para que la región continúe promoviendo un modelo primario exportador con graves consecuencias sobre el medio ambiente y las comunidades locales.

Si China y los países latinoamericanos pretender cumplir con el nuevo acuerdo climático recientemente firmado en París, esa correlación debería cambiar en el 2016.

LOS DESAFÍOS DE LA SUSTENTABILIDAD PARA EL 2016: LAUDATO SI Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

María Eugenia Di Paola y Pablo Canziani¹

*Nosotros mismos somos la tierra (cfr. Gn 2,7).
Nuestro propio cuerpo está formado por elementos del planeta, su aire nos da aliento y su agua nos vivifica y restaura (2).²*

Resumen Ejecutivo

El 2015 ha sido prolífico en decisiones globales de alta importancia. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible³ fueron aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París de Cambio Climático fue alcanzado al culminar el año. En este contexto, no podemos dejar de señalar el faro que ha significado y significa la Encíclica Laudato Si, presentada por el Papa Francisco el 18 de junio de 2015. Laudato Si representa una bisagra en el debate social, económico y político sobre la crisis ambiental y los objetivos del desarrollo. La misma inaugura y sella un período de revisionismo profundo y ecuménico a nivel individual y

¹ María Eugenia Di Paola es Profesora y Coordinadora de Sustentabilidad, Escuela de Posgrado ITBA. Fue Directora Ejecutiva de FARN 2007-2013. Pablo Canziani es Investigador Principal del CONICET, Co-Fundador Movimiento Católico Mundial por el Clima y Co-Fundador y Coordinador de la Red Argentina de Ambiente y Desarrollo, Red Argentina de Laicos.

² Ver Carta Encíclica LAUDATO SI del Santo Padre Francisco sobre el Cuidado de la Creación. Página 3, Párrafo 2 in fine.

³ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se encuentran a disposición en el siguiente link: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2016/04/dipaola_canziani_anexo_ODS.pdf

colectivo, y señala la necesidad de un cambio que no admite retrasos.

Podríamos considerar que estamos viviendo la etapa del horizonte común, ya que todos sabemos a qué realidad deberíamos apuntar; no obstante ello, será crucial el cómo se plantee la transición hacia dicho horizonte y allí está la clave de los futuros desafíos, en los cuales la visión integral de la educación, la inclusión, la institucionalidad, la transparencia, la economía y la tecnología son parte y sinergia, hacia un mundo que necesariamente debe ser más equitativo.

I. Introducción

La Encíclica *Laudato Si*, presentada en junio de 2015 y destinada a todas las personas de buena voluntad, ha marcado y marca sin duda la necesidad de realizar una revisión profunda de nuestro proceder individual y colectivo para el cuidado de nuestra casa común, con un alcance inclusivo y ecuménico.

Laudato Si es un documento integral e integrador. En efecto, la encíclica promueve la integración de la persona con la naturaleza, con la creación, en lenguaje de la fe. Busca armonizar la persona consigo misma con el fin de integrarla en comunidades y sociedades, integrar la crisis ambiental con las cuestiones esenciales y existenciales del desarrollo, integrar las sociedades, en un marco de respeto de la diversidad, y las principales cosmovisiones de la fe para encontrar un camino de diálogo común a todos. Como queda claramente demostrado a lo largo de sus páginas, todo esto es necesario para que podamos definir y construir los nuevos paradigmas para esa casa común que todos habitamos, que no es otra cosa que nuestro planeta.

Esto implica trabajar en múltiples planos que se retroalimentan pero que, a su vez, exigen esfuerzos puntuales para generar el cambio necesario y urgente. Se requiere un trabajo personal en cada uno de nosotros para evaluar cómo estamos parados frente al “otro”, sea éste otra persona o cualquier elemento de la naturaleza, vivo o inerte. Asimismo, es necesario trabajar para integrarse en comunidades y sociedades, en forma mancomunada para determinar las líneas de acción. En este sentido, a continuación trataremos los principales aspectos que se vinculan al mensaje de la misma encíclica y lo que consideramos constituye un faro hacia el horizonte común de la ecología integral y la sustentabilidad, la cual involucra aspectos clave que se han introducido en el 2015 en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por Naciones Unidas y el Acuerdo de París.

El 2015 ha significado un punto de inflexión, en un mundo en el cual conviven crisis geopolíticas, económicas, sociales y ambientales, y nos plantea la necesidad de apuntar a ese cambio tan necesario. ¿Cómo llevarlo a cabo? He ahí la cuestión en estos distintos aspectos mencionados, el gran desafío para todos los seres humanos y los distintos ámbitos y actores sociales. La integralidad es la clave, el camino es la transición desafiante que no podemos soslayar⁴.

⁴ Ver Cátedra del Diálogo, ITBA (2015) “*Apuntes para el Diálogo sobre Educación y Futuro*”. Los valores de *Laudato Si* y los Objetivos de Naciones Unidas. Ver Canziani, Pablo (2015) “*Una*

II. La Encíclica *Laudato Si* y su impacto

La Encíclica *Laudato Si* fue presentada por el Papa Francisco el 18 de junio de 2015⁵. Su mensaje es contundente, y reúne diversos elementos y ejes de pensamiento que constituyen la *Ecología humana integral*, algunos de los cuales se señalan a continuación:

- ▶ Indivisibilidad de la naturaleza y el mundo, imprime una reciprocidad responsable entre el ser humano y la naturaleza;
- ▶ El cambio es necesariamente humano y debe ser también científico- tecnológico, pero no puede ser sólo científico-tecnológico;
- ▶ La tecnología y las finanzas no pueden ser las únicas soluciones a los problemas, resulta necesario ver el misterio de las múltiples relaciones que existen entre las cosas;
- ▶ La degradación del ambiente no se refiere solo a aquello que entendemos cómo naturaleza sino también a los ecosistemas humanos como las ciudades, así como la cultura;
- ▶ La degradación ambiental y la degradación humana y ética están profundamente unidas, resultado de una forma individualista de ver la sociedad y el mundo; por eso resulta fundamental reconocer que un verdadero planteo ecológico se convierte siempre en un planteo social;
- ▶ La cultura del descarte torna necesario pensar en una dinámica circular de las cosas y los residuos, y también que la dinámica industrial tenga en cuenta la dinámica natural como ejemplo;
- ▶ La rapidación tiene que ver con una cultura digital que imprime otro ritmo a la sociedad, y asimismo más aislamiento en las relaciones;
- ▶ El diálogo resulta fundamental en la búsqueda de soluciones integrales;

conversione ecologica globale". En Abiterai la terra: Commento all'enciclica *Laudato Si*, Publisher: Editrice AVE - Fondazione apostolicam actuositatem, Editors: Giuseppe Notarstefano. Ver Di Paola, María Eugenia (2015). "*Laudato Si* ¿Y Ahora qué?" En Terras de Américas y en Revista Pulso Ambiental N° 4 FARN.

⁵ Se recomienda leer la Síntesis de la Encíclica realizada por FARN, disponible en: <http://farn.org.ar/archives/Eventos/principales-aspectos-de-la-carta-enciclica-laudato-si>

- ▶ La educación es un aspecto sustancial al momento de adoptar medidas concretas en pos de la sustentabilidad.

La encíclica aborda inicialmente una visión general, luego analiza lo que le está pasando a nuestra casa, el Evangelio de la Creación, La raíz humana de la crisis ecológica, el mencionado concepto de ecología integral, Algunas líneas orientativas y de acción y la Educación y Espiritualidad Ecológica. Asimismo, el llamado que realiza está dirigido a todas las personas de buena voluntad, esto es, más allá de cada creencia o religión, desde una perspectiva ecuménica. Claramente la solución de la crisis socio-ambiental requiere un cambio de postura interior, en valores de cada uno de los individuos que conforman la especie humana.

En este sentido, en forma previa a la presentación de la encíclica, ya se habían reunido líderes de diversas religiones en el Vaticano, en abril de 2015, en atención a la necesidad de movilizar fondos públicos y a la opinión pública en vinculación a las personas más pobres del mundo para poder prepararlas a hacer frente a los desafíos de los inevitables cambios climáticos y ecosistémicos. *“Una acción tan mayúscula y humanitaria de las religiones del mundo actuando al unísono apunta a catalizar el debate acerca de cómo integrar las decisiones de la sociedad, priorizadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, hacia un rumbo de desarrollo sustentable económico en el siglo XXI, para la población proyectada de 10 mil millones de personas.”*⁶

Un año antes, en mayo de 2014 se llevó adelante el taller interdisciplinario conjunto de las Academias Pontificias de Ciencias y Ciencias Sociales *“Humanidad y naturaleza sostenibles: nuestra responsabilidad”* que congregó a más de 50 especialistas de las ciencias naturales y sociales para debatir la magnitud de la crisis socio-ambiental y el estado del conocimiento de cada disciplina afín. Sin duda el material elaborado para este significativo encuentro contribuyó a la encíclica. El documento final del encuentro resalta varias cuestiones relevantes para **Laudato Si**:

“(...) de la misma manera en que la humanidad se enfrentó a un «cambio revolucionario» (Rerum Novarum) durante la Era Industrial iniciada en el siglo XIX, hoy hemos alterado nuestro entorno natural a tal punto que los científicos definen la época actual como la Era del Antropoceno, es decir, una época en que la mano del hombre, a través de la uti-

⁶ Academia Pontificia de Ciencias y Academia Pontificia de Ciencias Sociales. (Abril 2015) Declaración “Cambio Climático y Bien Común”. Escrita por P. Dagueta, V. Ramanathan, P. Raven, Mgr. M. Sorondo, M. Archer, P.J. Crutzen, P. Lena, Y.T.Lee, M.J. Molina, M. Rees, J. Sachs, J. Schellnhuber. La traducción ha sido realizada por los autores.

lización de los combustibles fósiles, está causando un impacto decisivo en el planeta. Si la actual tendencia continúa, este siglo será testigo de cambios climáticos inauditos y de una destrucción sin precedentes de los ecosistemas, con graves consecuencias para todos nosotros.”

“Los avances en la productividad registrada en todos los sectores —la agricultura, la industria y los servicios— nos permiten vislumbrar el fin de la pobreza, la distribución equitativa de la prosperidad y una mayor extensión de la expectativa de vida. Sin embargo, las estructuras sociales injustas (Evangelii Gaudium) se han convertido en obstáculos contra una organización adecuada y sostenible de la producción y una distribución justa de sus frutos, ambas condiciones necesarias para alcanzar esos objetivos. La relación del hombre con la naturaleza está colmada de las consecuencias que, sin explicación alguna, producimos cada uno de nosotros con nuestras acciones en detrimento de las generaciones tanto presentes como futuras. Los procesos socioambientales no se corrigen por sí solos.”

La encíclica llama claramente a la acción, tanto a nivel individual como colectivo, para generar un cambio positivo en una realidad tan adversa. Convoca a un desarrollo humano integral que, entre otros aspectos fundamentales, contemple el concepto de sostenibilidad ambiental y social. Si bien resulta muy difícil poder medir su impacto en las decisiones, lo cierto es que existió una tendencia positiva iniciada por *Laudato Si*, que luego se volcó en la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas asociadas en septiembre de 2015 y que también generó una predisposición positiva de parte de los decisores para llegar al Acuerdo de París a fin de dicho año.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los ODS⁷ aprobados en septiembre de 2015 son fruto de un proceso que nace en 2012. El mismo reviste una especial envergadura, dado que todavía los indicadores sociales y económicos se manejan en forma separada a los indicadores ambientales. Por esta razón, en la Conferencia de Río+20 una conclusión importante fue la necesidad de constituir objetivos que pudieran medir el desarrollo sustentable y no solo los aspectos económicos del

⁷ Los ODS y sus metas asociadas están disponibles aquí: https://www.unitar.org/dcp/sites/unitar.org/dcp/files/uploads/agenda_2030_para_el_desarrollo_sostenible_0.pdf

crecimiento. Existe un acuerdo común en cuanto a que indicadores como el Producto Bruto Interno no son suficientes para medir el desarrollo sustentable por su falta de consideración de aspectos fundamentales, tal es el caso de la destrucción de los recursos naturales.

La tarea de construcción de los ODS está precedida por otros dos procesos que vale la pena traer a colación. Por un lado, un proceso de Gobernanza Global, que hoy en día cuenta con una gran cantidad de tratados y de compromisos multilaterales. Por otro lado, el proceso específico de la Cumbre del Milenio del año 2000, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo horizonte se planteó hacia el 2015 que ya culminó, lamentablemente sin lograr totalmente las metas propuestas⁸.

El año 2015 presentó entonces tres reuniones de gran importancia para las negociaciones internacionales que representaron decisiones globales cruciales para los años siguientes: la Cumbre sobre Financiamiento de Addis Abeba en julio, la Cumbre en materia de Desarrollo Sostenible en Nueva York en septiembre, y la Cumbre de Cambio Climático en París.

El desafío principal es que la construcción de los ODS contribuya al proceso de integración de la Gobernanza Global del Desarrollo Sostenible para fortalecer mutuamente los procesos locales y globales hacia la sostenibilidad. En esta línea, es importante resaltar que los nuevos ODS han considerado la experiencia forjada en relación a los previos Objetivos de Desarrollo del Milenio, planteando una versión integral, universal y superadora. El enfoque de derechos y las referencias específicas al Derecho Internacional, al marco Derechos Humanos es parte de la decisión titulada: "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"⁹.

Los ODS comenzaron a regir el 1 de enero de 2016 y poseen 169 metas asociadas. En suma a los mismos, existe la agenda del programa de acción de Addis Abeba, el cual ha surgido en forma previa a la aprobación de los ODS, con la finalidad de apoyar este proceso y está especialmente referenciado en conjunto con los mismos objetivos. En ella se abordan los siguientes ámbitos: recursos nacionales públicos; actividad financiera y comercial privada nacional e internacional; cooperación internacional para el desarrollo; el comercio internacional como motor del desarrollo; la deuda y la sostenibilidad de la deuda; tratamiento de las cuestiones sistémicas; ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad; y datos, vigilancia y seguimiento.

⁸ Ver Di Paola, M.E. (2015) "*Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿Oportunidad o Desencanto? Fortalezas y desafíos en su proceso de construcción global*". Informe Ambiental Anual FARN, pág. 115.

⁹ Ver Naciones Unidas A/69/L.85

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Producido en colaboración con **TROLLBÄCK + COMPANY**.

Los ODS aprobados son los siguientes:

Sin lugar a dudas, los desafíos que se plantean como próximos pasos desde Naciones Unidas constituyen temas fundamentales para afrontar, ya que la responsabilidad primaria de implementar y seguir la ejecución de los ODS corresponde a los Estados nacionales, no obstante las referencias a las responsabilidades de los distintos sectores que realiza el mismo documento. En este sentido, los aspectos vinculados al seguimiento y examen de la implementación, los indicadores de referencia a nivel global y local serán claves, como así también la intensificación de la capacidad estadística de los países.

La aprobación de los ODS y sus metas constituye un paso de suma importancia hacia la visión integral de la sostenibilidad. La misma encíclica hace mención específica a este proceso y a la necesidad de dotar de mayor fortaleza a la gobernanza internacional.

Si bien se trata de objetivos que no son vinculantes como tales para los países, su construcción y consideración por parte de la comunidad internacional implica un seguimiento e integración de temas que necesariamente deben tratarse en forma sistémica y que *per se* en muchos casos forman parte del enfoque de derechos humanos y compromisos internacionales mencionado previamente. Por otro lado, su priorización y consideración en conjunto con las líneas de financiamiento implica una oportunidad de envergadura para los países y su agenda de desarrollo. Dependerá indefectiblemente de las capacidades nacionales la implementación, pero así también de las capacidades

de cooperación a nivel regional y global y de apoyo, su concreción específica, más aún si tenemos en cuenta las diferencias que se han registrado entre la población hacia el interior de varios países como así también entre países de una misma región. No es casual que este haya sido un tema especialmente incorporado en el ODS 10.

En relación a la política climática y al Acuerdo de París que a continuación se desarrolla, es importante señalar que el ODS 13, Acción por el clima, plantea especialmente en su texto: *“adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”*, y en tal sentido, reconoce que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático¹⁰.

El Acuerdo de París

El Acuerdo de París ha sido un logro que pocos esperaban. Sin duda la inclusión de una meta de calentamiento “muy por debajo” de los 2°C, luego de varios años de sostener, en las Conferencias de las Partes de la CMNUCC, la

¹⁰ ODS 13 y metas relacionadas:

ODS #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.

13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países

13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales

13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional en relación con la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana

13.a Poner en práctica el compromiso contraído por los países desarrollados que son parte en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático con el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales para el año 2020, procedentes de todas las fuentes, a fin de atender a las necesidades de los países en desarrollo, en el contexto de una labor significativa de mitigación y de una aplicación transparente, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible

13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad de planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, centrándose en particular en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas

intangibilidad de la meta de 2°C es un avance significativo. Seguramente los múltiples eventos extremos meteorológicos y climáticos de 2014 y 2015 junto con los numerosos movimientos sociales y *Laudato Si* hayan contribuido a este cambio en la mayoría de las delegaciones nacionales. Sin duda, otro aspecto fundamental del acuerdo es el objetivo de ir revisando las metas de los compromisos expresados por los países en los compromisos INDC (Contribuciones Definidas Nacionalmente - Intended Nationally Defined Contributions por sus siglas en inglés).

La revisión de compromisos en función de la evolución de la situación ambiental refleja y se nutre en la experiencia de flexibilidad del Protocolo de Montreal y sus enmiendas frente a los avances de las observaciones y del conocimiento. Tal capacidad de adecuación frente a la evolución de la realidad ambiental ha sido el verdadero pilar del éxito de dicho acuerdo internacional¹¹. El Acuerdo de París incluye además una serie de aspectos interesantes en cuanto la protección de los más vulnerables, como por ejemplo, mecanismos de financiación internacional para la mitigación y la adaptación en los países más necesitados.

Sintéticamente el Acuerdo de París representa un posible camino de solución que contempla integralmente los distintos aspectos ambientales y sociales de la crisis climática y su posible evolución. Esta es su principal fortaleza. También salvaguarda el concepto de responsabilidades claramente diferenciadas entre los mayores emisores y los países con emisiones reducidas con necesidades y vulnerabilidades.

Sin embargo su debilidad es que por diversos motivos, en muchos casos relacionados con cuestiones de política interna de algunos países integrantes del CMNUCC, el acuerdo no obliga a las partes a metas específicas de reducción de emisiones sino que las metas serán definidas por cada parte y dadas a conocer a través de los INDC. En este sentido se puede correr el grave riesgo que los compromisos de las Partes sean claramente insuficientes para alcanzar la meta de un calentamiento menor a los 2°C y cercana a 1.5°C. Estos compromisos nacionales en sí mismos son vinculantes y las revisiones antes mencionadas solo pueden ser al alza, o sea incrementando la mitigación.

Otro punto de debate es el hecho que si bien se implementará un mecanismo transparente de seguimiento del cumplimiento de los INDC, no habrá sanciones. Finalmente, la frecuencia de revisión de las metas cada cinco años a partir del inicio de la entrada en vigor del Acuerdo en 2020 resulta un tanto baja

¹¹ Ver: <http://ozone.unep.org/es/tratados-y-decisiones>

y por consiguiente insuficiente. Esta baja frecuencia de revisión de los compromisos no parece asegurar el objetivo de limitar el proceso del deterioro del sistema climático a un calentamiento moderado y por lo tanto, aumentaría el riesgo de eventos climáticos extremos y en algunos casos catastróficos.

A la luz de los avances del conocimiento y del mensaje a la acción de *Laudato Si*, ¿es aceptable el Acuerdo de París? Se trata de una pregunta válida ya que un detallado análisis del mismo plantea muchas dudas. Sin embargo, debemos tener en cuenta dos aspectos fundamentales.

En primer lugar, el Acuerdo de París destraba una situación de bloqueo prolongado en las negociaciones internacionales sobre cambio climático que estaban paralizadas desde la Conferencia de Copenhague. Además, el Acuerdo de París señala un concreto cambio de mentalidad en las dirigencias de la mayoría de las naciones y la aceptación de la realidad del problema y la necesidad de resolverlo, acorde con lo expresado desde hace años por la comunidad científica internacional y las vivencias de los pueblos víctimas de las perturbaciones climáticas. Por ello dicho Acuerdo, a pesar de sus debilidades o falencias, es un primer paso en la dirección correcta y por primera vez se habilita un mecanismo de ajuste del acuerdo en materia climática.

En segundo lugar, sin duda alguna los movimientos sociales y la voz de Francisco, con el respaldo de los principales credos, han tenido un impacto sensible en este proceso de decisión política internacional. Esto es significativo porque implica una apertura tangible e irreversible al diálogo y a la democratización participativa del proceso de acuerdos en materia ambiental, en este caso la crisis climática. Teniendo en cuenta las debilidades antes mencionadas del Acuerdo de París, los valores éticos que promueve *Laudato Si* son fundamentales para lograr superar tales falencias. El llamado a la reflexión y conversión personal de todos los hombres y mujeres de buena voluntad, el llamado a la integración y el llamado a la participación de la encíclica, en su universalidad, son el respaldo esencial para que en los próximos años el Acuerdo de París pueda superar las limitaciones de origen y convertirse en el Acuerdo exitoso que todos deseamos.

El Acuerdo de París ha sido una prueba de fuego para *Laudato Si*, y sin *Laudato Si* aquél París sería prácticamente inviable: sin un acompañamiento desde los valores humanos y sociales la evolución necesaria para cumplir las metas propuestas no se pueden cumplir. Por ello, insistimos, es que la encíclica es una bisagra en el proceso social económico y ambiental de principios del siglo XXI.

III. Desafíos para el 2016 hacia el 2030

El estudio de las disciplinas geofísicas y ambientales demuestra que el sistema natural es un sistema complejo, no-lineal, en los que las componentes bióticas y abióticas establecen interacciones que definen los estados de equilibrio dinámico del sistema. Perturbaciones a alguna de las componentes del sistema puede sacarlo a éste del estado de equilibrio dinámico, con consecuencias para todas las demás componentes. Si la perturbación es lo suficientemente intensa el sistema natural puede cambiar súbitamente de estado para alcanzar un nuevo estado de equilibrio, difícilmente pronosticable sino probabilísticamente, equilibrio que puede implicar significativos cambios en todas las componentes.

La evolución de las ciencias sociales está demostrando que las cuestiones sociales y la dinámica de las comunidades humanas también responden a estas características de complejidad y no-linealidad. Las varias revoluciones ocurridas en la historia de la humanidad responden a este modelo de complejidad. Los estudios también demuestran que existe una relación de dependencia de la humanidad con los sistemas naturales, más allá de los recientes avances de la ciencia y la tecnología. Dicho de otra manera, las personas somos parte de los sistemas naturales, aun cuando como sociedades tengamos la posibilidad, como hoy ocurre en la presente era recientemente denominada antropoceno, de llevar adelante acciones que rivalizan o superan las fuerzas de la naturaleza.

Laudato Si también señala la complejidad de los sistemas naturales y sociales a lo largo de todo su desarrollo. En particular, insiste en la interrelación sistémica entre lo humano y lo natural. Cuando Francisco dice que la crisis ambiental y la crisis social son lo mismo podemos decir sin duda, que lo que tenemos que enfrentar es una crisis sistémica única dadas las múltiples interrelaciones entre todas las componentes de la biosfera. Esta única crisis sistémica tiene entonces implicancias filosóficas y éticas para encarar los problemas socio-ambientales.

En consecuencia, podemos afirmar que los avances del conocimiento científico y el desarrollo de la ética y la filosofía nos están señalando la urgente necesidad de cambiar nuestra actitud y nuestra mirada hacia los problemas sociales y ambientales. No solo no podemos encarar la cuestión ambiental sin contemplar el componente social y viceversa. También, tenemos la obligación de evaluar las interrelaciones entre los distintos aspectos de la crisis ambiental y social. Por ejemplo, si deseamos encarar el cambio climático no podemos olvidarnos las interrelaciones con cuestiones como la crisis del agua, la deforestación y la desertificación, el adelgazamiento de la capa de ozono,

las consecuencias en la salud, en la pobreza y la equidad, los impactos en la gobernanza y las migraciones, etc. Consecuentemente, si vamos a contemplar todas las dimensiones de la crisis ambiental no puede haber una solución si no discutimos los conceptos de desarrollo y qué modelos de sociedad proponemos para minimizar o eliminar las causas de las crisis socio-ambientales. Como indica el Informe del Milenio, al fin y al cabo, inclusive el bienestar espiritual y el ejercicio participativo de la democracia se relacionan con el buen estado de los sistemas naturales.

Del presente análisis es sencillo concluir que necesitamos abandonar una aproximación temática-sectorial y desarrollar una mirada sistémica e integral de la problemática socio-ambiental si esperamos encontrar soluciones viables a los problemas que aquejan a las sociedades y el planeta. Nuestro sistema de pensamiento y resolución no está preparado para trabajar desde esta nueva perspectiva. Metodológicamente, fraccionamos, des-construimos el problema hasta la unidad más chica posible y de allí en más, volvemos a armar el rompecabezas. Así vamos perdiendo claridad y resolución y los encastres pueden ser forzados, generando nuevas crisis. Alcanzar esta nueva visión sistémica e integrada requiere, como dice Francisco, una “conversión” ecológica integral. Aquí podemos entender el término “conversión” no solo en una visión de fe, necesaria para los creyentes. Es también una conversión en los valores que hoy rigen en la sociedad, es una conversión en la forma de pensar y de actuar de cada persona, ciudadano del planeta. Es una conversión para integrar e incluir. Es una conversión para pasar del conflicto al diálogo. Sin duda, la conversión en valores es la primera y más profunda conversión que debe concretar cada persona, cada comunidad. Sin una visión integral e integración no habrá soluciones reales, y sin diálogo no se podrá alcanzar ni la integración ni la construcción de nuevos paradigmas para solucionar la crisis socio-ambiental. En síntesis, la conversión para cada uno de los ciudadanos habitantes del planeta tiene por lo menos tres ejes: valores, integración, diálogo.

Debemos aceptar que hay una necesidad urgente de cambio. Los plazos para acotar el cambio climático en niveles razonables con los cuales las personas y los sistemas naturales deberán convivir por varios siglos, son en comparación mínimos: dos, a lo sumo tres décadas. La pérdida de biodiversidad ya ha alcanzado niveles de extinción masiva gracias a nuestras acciones. Revertir este proceso implica enormes cambios en nuestra relación con la naturaleza y con la producción y consumo de bienes y servicios. Pero se trata de un cambio que deberíamos hacer en pocos años, dado que cada especie que se pierde es irrecuperable y vale por sí misma, sea una variedad de hongos o una mega-

especie como el oso polar, cómo indica *Laudato Si* (punto 34). Estamos en una situación de destrucción del ambiente y todavía prácticamente la mitad de la población mundial está afuera del sistema económico. Combatir la pobreza es una urgencia también; y este combate a la pobreza debe ser hecho de manera tal que no solo la incorporación de estos miles de millones de personas al sistema económico no dañe más el ambiente, sino que contribuya a su recuperación.

Por otro lado, debemos ser conscientes que los cambios de paradigmas personales y sociales suelen llevar varios años sino décadas en concretarse. La urgencia de la crisis, sin embargo, hace necesario que estos procesos no se extiendan en el tiempo. Sin duda va a ser necesario realizar un enorme esfuerzo en el área de divulgación y educación socio-ambiental. No es posible cambiar y actuar si no se conoce la realidad, el estado de las personas y de las cosas. El proceso de conversión antes mencionado también está relacionado con este conocimiento y con el diálogo. Por lo general no se ama lo que no se conoce, lo que no se experimenta. Tal aprendizaje requiere un esfuerzo personal y también comunitario. Este proceso educativo formal e informal también lleva tiempo sin embargo. Entonces ¿cuál es la solución?

Se dice que alcanzar la sabiduría lleva toda una vida. Pero no por eso uno debe dejar de actuar con la sabiduría que adquiere a lo largo de toda la vida. Por lo tanto, no hay que esperar a que cada uno haga su proceso de conversión. Hay que comenzar a trabajar dicha conversión en cada comunidad, social, laboral, profesional, de fe. Ese proceso de conversión y educación lo denominaremos aprendizaje evolutivo. Aprendemos cada uno personalmente y la comunidad toda en el compartir la información, en el diálogo, en la integración de visiones (que no quiere decir una visión única sino la combinación de la diversidad para construir algo nuevo y compartido en la diversidad), e iniciar desde el comienzo del proceso la acción. La conversión, el diálogo, la integración y la acción van a ir evolucionando en tanto que se profundicen los cambios de actitud y se construyan los nuevos paradigmas socio-ambientales. Dado que no es posible esperar al final del recorrido ante las urgencias emergentes de la crisis socio-ambiental, este paradigma de aprendizaje evolutivo mediante la conversión y la acción se convierten en el único camino viable para enfrentar dicha crisis. Es preferible corregir errores en el transcurso del proceso antes que llegar tarde para el cambio.

Esta capacidad de detección y corrección de errores durante la conversión y acción es un aspecto fundamental de dicho proceso evolutivo. Aceptar que se puedan cometer errores y tener la ductilidad para el cambio en el momento probablemente sean dos desafíos fundamentales en este proceso de

conversión personal y comunitaria. Alexander Laszlo considera una noción fundamental para nuestra tarea, cual es el concepto de diseño de sistemas evolutivos, una *“plataforma pragmática, concreta, es la que puede brindar una base y entorno para la construcción de iniciativas sustentables que tengan en cuenta al individuo y a la comunidad en sus roles protagonistas.”* Así, en comunidades de aprendizaje evolutivo, *“pueden potenciarse el rol de los individuos y las comunidades para pensar, vivir y actuar en armonía con la dinámica de la cual son parte como un medio para generar un proceso de co-creación consciente de sustentabilidad (...) Una Comunidad de Aprendizaje Evolutivo implica una exploración colectiva de los modos, medios y metodologías relevantes para compartir el entendimiento de comunidades de sintonía y traducirlas en modelos útiles para ellas mismas y para otros”*¹².

Un aspecto de la crisis socio-ambiental que da lugar a mucha confusión es la tensión y relación entre lo micro y lo macro. Al ciudadano medio le cuesta mucho evaluar cómo sus acciones cotidianas (micro) terminan impactando en los grandes procesos de deterioro socio-ambiental (macro). A su vez, nuestras decisiones cotidianas (micro) deben apoyarse en la información que conocemos y entendemos acerca de los grandes procesos socio-ambientales (macro) y las recomendaciones de especialistas y las vivencias personales propias o de otros para encarar tales procesos. Sin embargo, la solución a las grandes crisis socio-ambientales no pasa solo por las decisiones de los gobiernos y de las grandes empresas. Si bien es cierto que se necesita la participación ciudadana para que gobiernos y empresas cambien el rumbo (macro), las acciones personales (micro) son definitorias en la definición del nuevo rumbo. En efecto, todos somos ciudadanos y consumidores. Cuando actuamos y consumimos damos señales concretas a otras personas, a las autoridades y a las empresas que producen los bienes y servicios que consumimos. Como señala **Laudato Si** (punto 206) el acto de comprar es un acto moral. Si reclamamos cambios para combatir por ejemplo, el cambio climático pero no cambiamos nuestras costumbres de consumo, finalmente no podremos influir en el cambio necesario porque nuestra señal a la comunidad es ambigua. Por consiguiente, existe un importante proceso de realimentación entre lo micro y lo macro que es esencial para poder llevar adelante los cambios necesarios para enfrentar y combatir las crisis socio-ambientales. Asimismo, el ecumenismo y la espi-

¹² La evolución en términos de Laszlo es *“una tendencia hacia una complejidad estructural mayor y hacia una simplicidad organizacional, modos más eficientes de operación y una gran armonía dinámica. Un proceso de desarrollo (individual, social o global) puede ser sostenible evolutivamente si involucra una estrategia adaptativa que asegure el mantenimiento continuo y un ambiente de contención robusto”* (traducción de los autores) Ver Laszlo, Alexander (2003) *“Evolutionary Systems Design: A praxis for sustainable development”*. In Organisational Transformation & Social Change, 2003. Vol. 1, No. 1. Pp. 29-46.

ritualidad presentan desde nuestro punto de vista aspectos vinculados a la sustentabilidad frente a una crisis civilizatoria actual.

En este marco, aún no llegamos a identificar y valorar las fortalezas culturales, espirituales y religiosas que poseemos como personas y comunidades y lo que implican como propulsores de cambio. Valoramos la espiritualidad en tanto manifestación de la integralidad que nutre el concepto de sostenibilidad, ligado por ende a una noción ecuménica de trabajo conjunto. Tanto en cuanto al respeto y la construcción interreligiosa, como así también, entre los religiosos y no religiosos, en una vinculación que debe tender al virtuosismo y no a la discriminación y a la separación. Por ende, los fundamentalismos o concepciones autoritarias de la espiritualidad y la religión, como así también, de la no espiritualidad o la no religión, que impliquen denostar a quien cree o se manifiesta de otra manera constituirán un esquema contrario a la sustentabilidad porque se oponen *per se* a la diversidad, *pivot* de todo motor social, virtuoso y democrático.

En consecuencia, la construcción sistémica, desde la diversidad y el ecumenismo se constituyen como claves para este momento particular de la historia, que no admite dilaciones y que sin lugar a dudas representa el desafío de la integración, la inclusión y la articulación, conceptos y construcciones que nos llevan a lo colectivo no como oposición a lo individual sino como realización indefectible recíproca.

El faro de ***Laudato Si*** no puede haberse prendido en momento más oportuno y necesario, tanto los ODS y el Acuerdo de París caerán en saco roto sin el eje integrador que representa la encíclica. Estará en nosotros como individuos y comunidades estar a la altura del aprendizaje evolutivo que nuestro planeta nos requiere.

2



ÁREAS PROTEGIDAS Y BOSQUES

CESE DE LA EXPLOTACIÓN ILEGAL DE PETRÓLEO EN EL PARQUE NACIONAL CALILEGUA

María Fernanda Yapur

*Abogada, Presidente de Fundación Pámpanos,
actual Secretaria de Calidad Ambiental de Jujuy*

Resumen Ejecutivo

El Parque Nacional Calilegua fue creado por Decreto N° 1733/79 con el objetivo de proteger la fauna y la flora de la selva tucumano-oranense, se encuentra a 150 km de la capital jujeña en el Departamento de Ledesma. El yacimiento petrolero Caimancito se ubica en los terrenos correspondientes al Parque Nacional Calilegua ocupando una superficie aproximada de 5766 hectáreas. Comenzó a ser explotado por YPF Sociedad del Estado en el año 1969, aproximadamente diez años antes de la creación del Parque.

La explotación petrolera dentro de un área protegida está prohibida en las normas que regulan ambas materias; la Ley N° 22351 de Parques Nacionales prohíbe la exploración y explotación minera y cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales dentro de los parques nacionales y la Ley N° 17319 de Hidrocarburos dispone que son nulos los permisos y concesiones otorgadas en zonas vedadas a la actividad petrolera, como es el caso de un parque nacional. Asimismo, en el marco de la Ley N° 26331 de Bosques Nativos la provincia de Jujuy clasificó en 2011 a la totalidad del Parque Nacional Calilegua en la Categoría I (rojo) permitiendo solo la conservación estricta.

La explotación hidrocarburífera en el Parque Nacional Calilegua es ilegal. Impide el cumplimiento de los fines específicos para los cuales se creó el Parque, en la medida que genera impactos ambientales negativos sobre la flora, la fauna, el agua, el suelo y la atmósfera, tanto debido a los pozos inadecuadamente abandonados, como a los que producen las operaciones de extracción, separación, almacenamiento y transporte de hidrocarburos, tales como derrames, incidentes, tránsito de equipos, ruido, emisiones gaseosas, entre otros.

El 10 de diciembre de 2015 asumió un nuevo gobierno en Jujuy, y siete días después, la Legislatura jujeña sancionó la Ley N° 5889 dejando sin efecto decretos, normas, contratos y demás actos que hubieren permitido o reglamentado la explotación hidrocarburífera en el Parque Nacional Calilegua. Faculta asimismo al Poder Ejecutivo Provincial a disponer el cese de la actividad mencionada, y a dictar los actos necesarios a fin de atender y regular las consecuencias jurídicas y de hecho que derivaren de la referida ley, como así también, a demandar en forma judicial o extrajudicial el cierre de los pozos petroleros ubicados en el Parque y demás acciones que resulten necesarias para remediar los pasivos ambientales derivados de la explotación hidrocarburífera.

I. Introducción

El yacimiento petrolero Caimancito se ubica en los terrenos correspondientes al Parque Nacional Calilegua (en adelante, PN Calilegua) ocupando una superficie aproximada de 5766 hectáreas. Comenzó a ser explotado por YPF Sociedad del Estado (YPF S.E.) en el año 1969, aproximadamente diez años antes de la creación del Parque. El PN Calilegua fue creado con el objetivo de proteger la fauna y la flora de la selva tucumano-oranense, y se encuentra a 150 km de la capital jujeña, en el Departamento de Ledesma. El mismo se crea a partir de una donación de tierras efectuada por las empresas Ledesma SAAI y Calilegua SAAIC a la provincia de Jujuy. Por Decreto-Ley N° 3586/78, en fecha 27 de noviembre de 1978, Jujuy transfiere el dominio y la jurisdicción de dichos inmuebles a favor del Estado Nacional con destino al entonces Servicio Nacional de Parques Nacionales (SNPN), y con cargo a la creación de un parque nacional y afectación permanente al sistema creado por Decreto-Ley N° 18594, artículo 1. El Estado Nacional aceptó la cesión a través del Decreto-Ley N° 1733/79. En el artículo 2, se ordenó al SNPN (actual Administración de Parques Nacionales -APN-) a que en el plazo de un año delimitara y obtuviera la aprobación de las mensuras correspondientes a las áreas que constituirían el parque nacional y su respectiva reserva nacional, y propiciara el proyecto de ley declarándolas incorporadas al Sistema de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales (Ley N° 18594).

II. Área protegida y protección normativa

El PN Calilegua ha sido creado con el cargo de proteger una porción de la unidad biogeográfica de las Yungas perteneciente al Dominio Amazónico, incluyendo sectores de Selva Pedemontana, Selva Montana, Bosque Montano y, en su extremo altitudinal superior, una porción de pastizales de neblina. Junto con la Selva Paranaense y la región del Chaco, las Yungas poseen la mayor biodiversidad de la Argentina. Ocupan actualmente 5,2 millones de hectáreas en nuestro país, extendiéndose desde la frontera con Bolivia y pasando por las provincias de Catamarca, Salta, Jujuy y Tucumán. El gran valor ecológico que posee este ambiente, está dado por la altísima representatividad de especies a nivel nacional y el elevado número de especies exclusivas.

En todas las áreas protegidas la actividad humana está restringida y subordinada a la conservación, quedando sujeta a un régimen legal especial y distinto a todos aquellos espacios no declarados protegidos. La finalidad de los Parques Nacionales es la preservación del ambiente y del ecosistema¹ y en todo parque nacional, la Administración de Parques Nacionales, en calidad de autoridad de aplicación de la ley, tiene plena competencia para hacer cumplir dichos fines².

Otras declaraciones

En 1990 se dicta el Decreto Nacional N° 2149/90 en virtud del cual se crean reservas naturales estrictas en tierras del dominio de la Nación. En ellas se localizan los últimos reductos poblacionales de ciertas especies animales o vegetales autóctonas o que conservan una variada sucesión de ecosistemas característicos³. En la enumeración establecida en el artículo 1 inciso 7, se expresa: "...Reserva Natural estricta Calilegua abarcando el Parque Nacional Calilegua en la Provincia de Jujuy".

El 7 de noviembre de 2002, la Reserva de Biósfera de las Yungas fue incorporada a la Red Mundial de Reservas de la Biósfera por el Comité MAB de la UNESCO⁴. Con una superficie de más de 1,3 millones de hectáreas se ubica en Salta y Jujuy, y comprende las siguientes áreas protegidas: PN Calilegua, Parque Nacional Baritú, Reserva Nacional El Nogalar, Parque Provincial Laguna Pintascayo en Salta y Parque Provincial Potrero de Yala en Jujuy.

Conforme Leyes N° 24702 y N° 25463, la Taruca y el Yaguareté, que habitan el PN Calilegua, fueron declarados monumentos naturales en los términos del artículo 8 de la Ley N° 22351.

¹ El artículo 18 de la actual Ley de Parques Nacionales N° 22351, establece que, dentro del área de los parques nacionales, la Administración de Parques Nacionales tiene, entre otras atribuciones y deberes, la conservación y el manejo en su estado natural de la fauna y flora autóctonas y, en caso necesario, su restitución para asegurar el mantenimiento de la integridad en todo cuanto se relacione con sus particulares características fisiográficas y asociaciones bióticas animales y vegetales.

² Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad, S.C., A. 2517, LXL., 14 de septiembre de 2010, 30/12/2014.

³ La selección de las tierras para conformar la red de reservas naturales estrictas se lleva a cabo, en primera instancia, dentro de aquellas que pertenecen al dominio de la Nación comprendidas en sectores que forman parte de los Parques Nacionales existentes, sin perjuicio de que se incluyan otros predios de propiedad fiscal.

⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Por su parte, en el marco de la Ley N° 26331⁵, (Presupuestos Mínimos para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los Bosques Nativos), la provincia de Jujuy clasificó en 2011 a la totalidad del PN Calilegua en la Categoría I (rojo), solo conservación estricta.

III. El PN Calilegua y la Ley de Parques Nacionales

Por Ley N° 18594, el PN Calilegua integra el Sistema de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, sin perjuicio de los que se incorporen en el futuro. En el Plan de Manejo del Parque, aprobado por Resolución N° 57/10 del Directorio de la APN, se establece que *"la situación legal de Parque Nacional Calilegua debe ser regularizada a través de su incorporación de manera efectiva al Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el marco de la ley 22.351"*⁶. Asimismo, entre los objetivos plasmados en el Plan de Manejo, se enumera el de promover la sanción de la Ley de creación del PN Calilegua⁷.

El PN Calilegua no cuenta con una ley de creación y no está expresamente incluido en la actual Ley N° 22351. La obligación a cargo del entonces Servicio Nacional de Parques Nacionales (actual APN) aún se encuentra pendiente de realización.

No obstante ello, más allá de la situación legal descrita, los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo Provincial, las decisiones administrativas, resoluciones y contratos, como así también, los reiterados actos administrativos de la APN

⁵ Ley N° 26331, artículo 9: *"Las categorías de conservación de los bosques nativos son las siguientes:*

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

⁶ APN (2009) *"Plan de Manejo del Parque Nacional Calilegua. Documento Preliminar. Capítulo IX. Problemáticas identificadas en el Parque Nacional Calilegua y zona de influencia"*. Pág. 161.

⁷ APN, Op. Cit., pág. 167.

a través de la Intendencia del Parque, reconocidos por la actual y anteriores operadoras del yacimiento petrolero Caimancito y las autoridades provinciales, no hacen más que acreditar el dominio y el pleno ejercicio de la jurisdicción de la APN sobre esas tierras⁸.

IV. Explotación hidrocarburífera ilegal en el Parque Nacional Calilegua

La Ley N° 22351 establece que en los Parques Nacionales está prohibida toda explotación económica con excepción de la vinculada al turismo. Además de la prohibición del artículo 4 y salvo excepciones legales, en los Parques Nacionales se prohíbe la exploración y explotación mineras, la instalación de industrias; la explotación agropecuaria, forestal y cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales; la pesca comercial; la caza y cualquier otro tipo de acción sobre la fauna, salvo que fuere necesaria por razones de orden biológico, técnico o científico y los asentamiento humanos, salvo los previstos en el artículo 6 y toda otra acción u omisión que pudiere originar alguna modificación del paisaje o del equilibrio biológico, excepto las derivadas de medidas de defensa esencialmente militares conducentes a la seguridad nacional.

La explotación hidrocarburífera en el PN Calilegua es ilegal. Impide el cumplimiento de los fines específicos para los cuales se creó el Parque en la medida que genera impactos ambientales negativos sobre la flora, la fauna, el agua, el suelo y la atmósfera, tanto debido a los pozos inadecuadamente abandonados, como a los que producen las operaciones de extracción, separación, almacenamiento y transporte de hidrocarburos, tales como derrames, incidentes, tránsito de equipos, ruido, emisiones gaseosas, entre otros⁹.

⁸ Dr. Bockel, J.J., Resolución, Subsecretario General del Defensor del Pueblo de la Nación, 24/11/2015, Buenos Aires. Por Actuación N° 5798/09, caratulada: "Defensor del Pueblo de la Nación sobre investigación vinculada a presunta contaminación por explotación petrolera en el Parque Nacional de Calilegua Provincia de Jujuy".

⁹ Plaza, G. y Cabrera, D. (2010), "Informe ambiental en Parque Calilegua (Preliminar). Evaluación Ambiental en Calilegua", adjunto en el Expediente APN N° 30387/14.

V. Pozo E-3

El enorme riesgo ambiental potenciado por las instalaciones inadecuadas y la omisión de quien debe controlar, pone de manifiesto graves anomalías de una actividad que además está prohibida. Han ocurrido incidentes ambientales y se efectuaron las correspondientes denuncias penales. Resaltamos aquí la situación del pozo E-3 que se ubica a unos 200 metros fuera del límite norte del PN Calilegua, y a escasos metros del arroyo Yuto que aguas abajo ingresa al Parque y desemboca en el río San Francisco, afluente del río Bermejo. En los años 1969/1970, YPF S.E. perforó el pozo E-3 Caimancito resultando estéril y siendo abandonado conforme la normativa vigente en ese momento (Decreto-Ley N° 33598), con la debida aprobación mediante la Resolución de la Gerencia de Producción N° 4107/70¹⁰. En el año 1997, la entonces Secretaría de Minería, Industria y Recursos Energéticos de Salta, en ocasión de realizar un Monitoreo Ecológico Bimestral del Área Cno-4-Río Colorado, constató que el pozo *“...en algún momento había colapsado produciéndose un escape y derrame de agua termal con delgadas películas de crudo que drenan hacia un arroyo de agua dulce con la consiguiente contaminación.”* (fs. 12/13 del Expediente APN N° 1517/2000).

En este contexto, se efectuaron análisis que revelaron que el agua proveniente del mencionado pozo contenía 60 gr/litro de sales y una temperatura en superficie de 70 grados centígrados. Es decir, el problema fue registrado en el año 1997, sin saberse a ciencia cierta desde cuando estas aguas contaminaban la zona. Desde 1997 a la fecha (2016), el lugar lleva casi veinte años recibiendo 60gr/litro de sales provenientes de aguas en formación a un promedio de 200 mil litros de agua por día con una temperatura de 70 grados centígrados. Ello equivale a una contaminación de 1.387.000.000 litros de agua en formación que no debieron fluir jamás desde este pozo perforado a más de 5060 metros. Esto es a simple vista, ya que no se visualiza lo que ocurre en las profundidades, y además es un cálculo conforme datos de hace casi dos décadas.

En el expediente N° 277/2014 de la Ex-Secretaría de Gestión Ambiental de la provincia de Jujuy, iniciado a raíz de las denuncias administrativas efectuadas por Fundación Pámpanos junto a legisladores del Bloque de la UCR, (luego de que varias denuncias anteriores se “extraviaran” en Casa de Gobierno de Jujuy), rola nota (fs 70) de fecha 11 de noviembre de 2009. En la misma, la

¹⁰ Fs.33/36 de Expediente de la AAPN N° 1517/00, obrante en el Anexo de la Actuación N° 5798/09.

Jefa del Departamento de Recursos Energéticos de la Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos de Jujuy, Quim. Gladys Fernández, informa al Director Provincial de Minería, Martín Sánchez, que *“el Pozo Ca e-3, se encuentra fuera de las áreas a ser licitadas por Concurso Público Internacional, toda vez que con la sanción de la Ley N° 26.197 (2006) “esta” repartición, en la condición de Autoridad de Aplicación Hidrocarburífera provincial, reformuló las áreas que serán licitadas y por ello la locación del pozo quedó fuera de los límites de todas las áreas hidrocarburíferas”*.

VI. Historia ilegal

YPF comenzó las operaciones hidrocarburíferas en el área de Caimancito un 11 de marzo de 1969 con el Pozo Caimancito N° 1JCA-X1 y operó el yacimiento hasta el año 1992. Iniciado el proceso de federalización de hidrocarburos, transformación empresaria, privatización del capital, activo y acciones de YPF, decisión política corporizada en la Ley N° 24145, el Estado Nacional procedió con el llamado a Concurso Público Internacional N° E01/92. Mediante Resolución N° 782 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de fecha 26 de junio de 1992, el yacimiento Caimancito es adjudicado a la Unión Transitoria de Empresas (UTE) Petróleos Sudamericanos – Necon. El Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1275/92 aprueba la adjudicación y otorga la concesión sobre el Área CON-3 “Caimancito” Posteriormente en el año 2008, el Decreto Provincial N° 687/08, autoriza la cesión de derechos y obligaciones a Pluspetrol. El Decreto Provincial N° 9347 de fecha 13 de octubre del año 2011, autoriza el traspaso de Pluspetrol S.A. a la empresa JHP Petroleum Engineering LTD. Esta última, en fecha 14 de junio de 2013, firmó una Carta de Intención con Jujuy Energía y Minería S.E. (JEMSE) que establece las bases de trabajo de una futura UTE para la exploración y explotación de hidrocarburos y sus derivados en el yacimiento petrolero Caimancito¹¹.

¹¹ La reconversión aludida significó la transformación de la Concesión de Explotación entre la provincia y JHP en una UTE, entre Jemse y Petro AP, sobre el área de la Concesión de Explotación. Dicha reconversión implicó la extinción de la concesión de la explotación vigente entre la provincia y JHP, medida a la que sólo pudo llegarse obteniendo el previo acuerdo (renuncia) de JHP como concesionaria de la misma. JHP pagó a JEMSE la suma de USD 1.000.000, luego JHP cede a PETRO AP la totalidad de los derechos, acciones, activos, bienes muebles e inmuebles, contratos y obligaciones originados y/o derivados y/o de cualquier forma relacionados con el área, especialmente aquellos derivados de la carta intención.

La UTE (Jemse y Petro AP) fue conformada en fecha 29 de octubre de 2014, con una vigencia de 24 años. Conforme dicho contrato es obligación de JEMSE, poner a disposición de Petro AP el uso y goce del área a los efectos de llevar a cabo las actividades de exploración, desarrollo y explotación sobre ella, y asegurar el uso y goce pacíficos ejerciendo la defensa y gestión de Petro AP en la medida que se autorice dicha gestión en caso de cuestionarse los derechos de exploración y explotación sobre el área y/o la validez y legalidad de la UTE.

Petro AP abonaría a JEMSE la suma de USD 5.000.000 y una camioneta por la suma de \$ 500.000¹². Por Nota CUDAP TRI 28314/2013, de fecha 12 de agosto de 2013, la empresa JHP informó a la APN que el Gobierno de Jujuy le extendió la concesión hasta el año 2037. Adjuntó además un acuerdo formal con la empresa estatal JEMSE para conformar una UTE que desarrolle la exploración y explotación del yacimiento. En virtud de ello presentó el Plan de Trabajo 2014-2037, solicitando autorización para iniciar el Estudio de Impacto Ambiental (EslA). Dicho Plan contempla la perforación de tres nuevos pozos petroleros, otros dos pozos para la inyección de agua residual y prevé un aumento de los volúmenes de producción del 1000%. La APN no objetó la extensión de la concesión del yacimiento otorgada unilateralmente por el Gobierno de Jujuy hasta el año 2037 y que implica exploración y perforación de nuevos pozos petroleros en el área protegida.

Ello pone de manifiesto un accionar absolutamente incompatible y nulo que es la explotación petrolera dentro de un área protegida plasmada en las normas que regulan ambas materias: la mencionada Ley N° 22351 de Parques Nacionales que prohíbe la exploración y explotación minera y cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales dentro de los parques nacionales (cfr. artículo 5 inciso b. y d) y la Ley N° 17319 de Hidrocarburos que dispone que son nulos los permisos y concesiones otorgadas en zonas vedadas a la actividad petrolera, como es el caso de un parque nacional (cfr. artículo 79).

¹² Marca Hy H1 VAN 2.5 CRDE, 170 CV, Full Premiun, caja automática, Chasis N° KMJWA37KBEU671585, provista por la firma "Tiempo Motor SA".

VII. Reclamos de distintos actores sociales

Junto a los Dres. Pablo Baca, Dra. Manuela Cabello (entonces Diputados Provinciales) y el Dr. Mario Fiad (entonces Diputado Nacional), Fundación Pámpanos¹³, promovió una acción de amparo ambiental que a la fecha posee 13 cuerpos y efectuaron denuncias a los gobernadores Barrionuevo y Fellner, las que fueron “extraviadas”, menos la última, que fue “reconstruida” por el Gobierno de Fellner para sostener en la contestación judicial el rechazo de la acción por “no agotarse la vía administrativa”. Los trabajadores del Parque denunciaron a las autoridades de la APN ante la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, expediente N° 30368/1713, por permitir un proyecto ilegal. Aportaron a la causa, análisis de laboratorios universitarios que certifican la contaminación del arroyo Yuto y el arroyo Sauzalito. Asimismo, indicaron que la contaminación de las napas de agua en profundidad es reconocida en un informe técnico de la misma empresa petrolera como declaración jurada. Con autoridades de la Iglesia Católica jujeña (Comisión Episcopal de Pastoral Aborigen, Obispo Cesar Daniel Fernández), Vecinos Autoconvocados presentaron un petitorio al gobernador Eduardo Fellner en el cual solicitaron la remediación de las aguas contaminadas en Yuto, Caimancito, el propio PN Calilegua, además del cese de la explotación del yacimiento petrolero Caimancito. La presentación fue acompañada por 1500 firmas.

Greenpeace se sumó en el año 2015 al reclamo de guardaparques, comunidades indígenas, el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen, Fundación Pámpanos y algunos legisladores. Hernán Giardini, coordinador de la Campaña de Bosques de Greenpeace, difundió un informe que daba cuenta de los impactos de la explotación petrolera dentro del PN Calilegua, y advertía que el EsIA presentado por la propia empresa admitía que la expansión de las actividades hidrocarburíferas en el área protegida ponían en riesgo de contaminación por derrames, incendios y derrumbes más de 20 mil hectáreas de selva, una superficie equivalente a la Ciudad de Buenos Aires. La campaña de Greenpeace fue acompañada por más de 270 mil personas, más de 70 organizaciones sociales, comunidades indígenas, especialistas y dirigentes políticos de todo el país que firmaron un documento conjunto en agosto de 2015 en repudio a la explotación petrolera en el PN Calilegua.

¹³ Personería Jurídica, Decreto 3279-G-2005, Presidente Dra. Fernanda Yapur.

VIII. La tan esperada decisión política

El 10 de diciembre de 2015 asumió un nuevo gobierno en Jujuy, siete días después la Legislatura jujeña sancionó la Ley N° 5889 dejando sin efecto decretos, normas, contratos y demás actos que hubieren permitido o reglamentado la explotación hidrocarburífera en el PN Calilegua. Faculta al Poder Ejecutivo Provincial a disponer el cese de la actividad mencionada y a dictar los actos necesarios a fin de atender y regular las consecuencias jurídicas y de hecho que derivaren de la referida ley, como así también, a demandar en forma judicial o extrajudicial el cierre de los pozos petroleros ubicados en el Parque, y demás acciones que resulten necesarias para remediar los pasivos ambientales derivados de la explotación hidrocarburífera.

IX. Conclusiones

En relación a la situación legal del área, corresponde que la APN elabore el proyecto de ley de inclusión del PN Calilegua dentro del sistema de la Ley N° 22351 de Parques Nacionales, tal cual lo exige el Decreto N° 1733/79 y el Plan de Manejo del Parque e impulse su tratamiento por parte de Honorable Congreso de la Nación.

La Ley General del Ambiente N° 25675, artículo 27, define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos. La existencia de pasivos ambientales genera prioritariamente la obligación de prevenir el daño futuro, en tanto se trata de actos continuados que contaminan un área protegida. En segunda instancia, debe perseguirse la recomposición del ambiente dañado, y para el supuesto de daños irreversibles deberá fijarse judicialmente un resarcimiento¹⁴.

Es el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, el responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas, de recomposición conforme Ley General del Ambiente (artículo 4).

¹⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo), considerando 18 del fallo del 20 de junio de 2006.

De conformidad con los artículos 28 y 29 de la Ley N° 25675, para atribuir responsabilidad en materia ambiental por daños ambientales pasados, es suficiente la relación de causalidad entre el hecho generador (la perforación y el posterior abandono del pozo) y los efectos degradantes del ambiente¹⁵.

Atento el artículo 31 de la Ley General del Ambiente, son solidariamente responsables del daño ambiental todas aquellas empresas que habiendo sido titulares de la concesión de explotación del área Caimancito, generaron y generan daños ambientales. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, a través de la Secretaría Legal y Administrativa, es quien entiende en la aplicación de los programas tendientes a la administración y liquidación de los bienes, derechos y obligaciones remanentes de las empresas o entidades que hayan sido privatizadas, disueltas o que dejen de operar por cualquier causa (Resolución DPN° 67/15, Decreto N° 357/02). La Resolución del Subsecretario General del Defensor del Pueblo de la Nación de noviembre de 2015 claramente especifica las responsabilidades. En este sentido, expresa que YPF S.E. (Secretaría Legal y Administrativa Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación), UTE Necon S.A. & Petróleos Sudamericanos S.A. Pluspetrol S.A., JHP International Petroleum Engineering Ltda., y J.E.M. S.E. son quienes deberán recomponer el ambiente afectado por la actividad petrolera dentro del PN Calilegua. YPF S.A., por ser la continuadora jurídica de YPF S.E., también debe responder, ello conforme lo expuesto en la referida Resolución DPN° 67/15 (transformación ordenada por Decreto N° 2778/90¹⁶ y aprobado por la Ley N° 24145¹⁷). La garantía de indemnidad prevista en el artículo 9 de la Ley N° 24145¹⁸ no obsta a la responsabilidad de YPF S.A., pues en esa norma se regula una cuestión económica ajena al asunto exclusivamente

¹⁵ Corte Suprema de Justicia de Salta, BELLINI, Edgardo Carlos v. Tripetrol Petroleum Ecuador Inc - Netherfield Corp. UTE YPF S.A.; Petrolera San José S.R.L., Provincia de Salta - Amparo- Recurso de Apelación.

¹⁶ A partir del 1 de enero de 1991 la transformación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima, la que se registró por la Ley N° 19550, Capítulo II, Sección V, Artículos 163 a 307 (conforme artículo 1).

¹⁷ Cuando una sociedad adopta otro tipo societario, como fue en el caso de YPF S.E., no se disuelve la sociedad ni se alteran sus derechos y obligaciones conforme artículo 74 de la Ley N° 19550.

¹⁸ Artículo 9 del Título II de la Ley N° 24145. El Estado Nacional asumirá todos los créditos y deudas originadas en causa, título o compensación existente al 31 de diciembre de 1990, que no se encuentren reconocidos como tales en los estados contables de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado a dicha fecha, que fueran auditados por la Sindicatura General Empresas Públicas, como también toda contingencia, reconocida o no en dichos estados contables, generada por hechos ocurridos y/o en operaciones celebradas a dicha fecha, siempre que exista decisión firme de autoridad jurisdiccional competente, debiendo mantener indemne YPF Sociedad Anónima de todo reclamo que se realice por estas cuestiones.

ambiental. Ello no impide que aquélla procure hacer valer esa garantía de indemnidad ante la autoridad administrativa o judicial que corresponda¹⁹.

Por su parte, la Secretaría de Energía de la Nación, deberá velar por la remediación del daño ambiental ocasionado por haber consentido la actividad petrolera, aún después de la creación del PN Calilegua, en desconocimiento del marco normativo vigente (Ley N° 17319 y Ley N° 22351), y por ser titular del poder de policía en materia de hidrocarburos hasta la sanción de la Ley N° 26197 mediante la cual se transfiere el dominio y la administración de los yacimientos al ámbito provincial²⁰.

En este caso en particular, la APN debe remediar los pasivos ambientales en virtud de ejercicio defectuoso de las funciones que le fueron asignadas por la Ley N° 22351, al haber consentido durante más de 35 años la explotación hidrocarburífera en un área bajo su dominio y jurisdicción.

La provincia de Jujuy, a través de la Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos, desde el 2007, es la titular del dominio originario de los yacimientos dentro de su territorio (cfr. artículo 2° de la Ley N° 26197) y, en consecuencia, dictó actos que aprobaron cesiones de derechos y obligaciones derivados de la concesión petrolera.

En relación al pozo E-3, YPF S.E. el Estado Nacional es responsable por haber perforado, y posteriormente abandonado el pozo donde se originó el daño ambiental, más allá que al momento de abandonar el pozo se haya cumplido con la normativa vigente en ese momento y contado con la debida aprobación²¹.

La provincia de Jujuy ha incurrido en omisiones en el ejercicio de las facultades inherentes al poder de policía ambiental²² y, por tanto, debe responder y llevar a cabo los actos necesarios para hacer cesar el hecho dañoso y lograr la recomposición del ambiente afectado²³.

Al asumir un nuevo gobierno en diciembre de 2015 en Jujuy, comenzó el gran desafío de lograr el genuino respeto a nuestra Pachamama. Hoy, la Secretaría de Gestión Ambiental de la provincia de Jujuy, ha sido elevada al rango de

¹⁹ Cfr. Corte Suprema de Justicia de Salta, Op. Cit.

²⁰ Dr. Bockel, J.J. Op. Cit.

²¹ CSJN, Saladeristas Santiago, José y Jerónimo Podestá y otros v. Provincia de Buenos Aires, Fallos 51274 y artículo 1973 del Código Civil y Comercial de la Nación.

²² En el ámbito de la provincia de Jujuy, la Secretaría de Gestión Ambiental es quien ejerció el poder de policía en materia ambiental (artículo 16 de la Ley N° 5063).

²³ Cfr. CSJN, Asociación de Abogados Ambientalistas c/ Provincia de Buenos Aires, 08/04/2008, Fallos 331;69.9.

Ministerio de Ambiente, desde el mismo -en tanto titular del poder de policía ambiental-, junto con la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación -por ser la administradora de los pasivos de YPF SE, YPF S.A., continuadora jurídica de YPF S.E.-, la Secretaría de Energía de la Nación -titular del poder de policía hidrocarburífera en el momento del abandono del pozo generador de efectos degradantes-, la ex Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos de la provincia de Jujuy, actual Secretaría de Minería e Hidrocarburos -titular del poder de policía hidrocarburífera-, la APN, y las empresas petroleras, deben trabajar seriamente en cumplir con la Constitución, tratados internacionales incorporados a ella, leyes ambientales provinciales y nacionales, y Ley Provincial N° 5889 para proteger la exquisita riqueza de biodiversidad del PN Calilegua .

Asimismo, debe remediarse ambientalmente la zona, ello como consecuencia de una cadena de acciones que se vienen realizando desde hace más de tres décadas, las que por fin tuvieron un corte, y que en caso de seguir los lineamientos políticos anteriores al día 10 de diciembre (fecha en que asume el actual Gobernador Gerardo Morales), perdíamos seguramente un parque nacional con proyectos para desafectar la zona del yacimiento en la puerta del Congreso de la Nación.

PETRÓLEO EN UN PARQUE NACIONAL:

ABSURDO, PELIGROSO E ILEGAL

Lic. Hernán Giardini

Coordinador de la Campaña de Bosques de Greenpeace Argentina

Resumen Ejecutivo

El Parque Nacional Calilegua se creó en 1979 con el fin de preservar un área representativa de la Selva de Yungas, el ambiente de mayor biodiversidad de Argentina junto con la Selva Paranaense. Abarca 76.306 hectáreas, siendo el más grande del país dedicado a la conservación de las selvas tropicales de montaña. Allí se han relevado 270 especies de aves y se estima que podrían habitar el parque otras 230.

En 1969 comienza la explotación petrolera, que continúa realizándose tras la creación del parque, lo que viola tres leyes nacionales: la de Parques Nacionales, Bosques Nativos y de Hidrocarburos. 24 kilómetros de oleoductos corren a lo largo de toda el área protegida y hay varios pozos abandonados, lo que implica riesgos de derrames, con consecuencias graves para la biodiversidad. El peor ejemplo de esto es el pozo Ca. e – 3, que derrama 200 mil litros de agua contaminada por día al arroyo Yuto, que atraviesa al Parque. Tres incendios forestales de magnitud ocurrieron en 2010, 2012 y 2013, y llegaron hasta pocos metros de las instalaciones de la cabecera.

1. Calilegua: refugio de gran biodiversidad



El Parque Nacional Calilegua (PN Calilegua) está ubicado en las faldas orientales de las Sierras de Calilegua, en el sureste de la provincia de Jujuy. Fue creado en 1979 –tras la donación de tierras por parte de la empresa Ledesma– mediante el Decreto N° 1733, con el fin de preservar un área representativa de la Selva Tucumano-Oranense, también conocidas como Yungas, las cuales constituyen el ambiente de mayor biodiversidad del país junto con la selva paranaense, en Misiones. Calilegua es el único parque nacional de la provincia de Jujuy y su superficie de 76.306 hectáreas lo convierte en el área protegida más grande en nuestro país dedicado a la conservación de las selvas tropicales de montaña¹.

Posteriormente, el Decreto N° 2149/90 designó al PN Calilegua como Reserva Natural Estricta².

En el marco de lo establecido por la Ley N° 26331 de Bosques Nativos, en el año 2011 la provincia de Jujuy clasificó a la totalidad del PN Calilegua en la Categoría I (rojo): *“sectores de muy alto valor de conservación que no deben*

¹ www.calilegua.com/

² <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/4606/norma.htm>

transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica³.”

Si bien dentro del área protegida no hay habitantes, en las áreas colindantes hay comunidades criollas e indígenas (guaraníes, kollas y ocoyas)⁴. Dentro del Parque hay un Sendero Intercultural Guaraní, el cual permite comprender la vinculación entre la cultura de dicho pueblo originario y la selva en la que históricamente se desarrolló⁵.

En el PN Calilegua pueden identificarse tres ambientes bien diferenciados: la Selva Pedemontana, la Selva Montana y el Bosque Montano.

Se trata de un lugar “ideal para la observación de fauna, especialmente aves, ya que se han relevado 270 especies y se estima que podrían habitar el parque unas 230 más, lo cual haría de Calilegua el hogar del 50% de las especies de aves que habitan nuestro país. En cuanto a los mamíferos, debe destacarse la presencia del mayor predador de América, el yaguareté, también conocido como “el tigre”. Otros felinos como el yaguarundí, el ocelote, gato del pajonal y el puma habitan estas selvas. El tapir o anta es el mayor de los mamíferos de las yungas y es posible observar sus huellas impresas en el lodo de las orillas de ríos y lagunas⁶.”

Calilegua es una de las áreas núcleo de la Reserva de Biósfera de las Yungas (UNESCO) y un Área de Importancia para la Conservación de Aves –AICA (Aves Argentinas)–. Tiene alto valor de conservación *“debido a su localización geográfica, su muy buen estado de preservación y al estar inmerso en una matriz regional de bosques y selvas que le dan sustento y que lo convierten en un nudo ambiental de interconexión de ambientes yungueños, pedemontanos e intermontanos, y de sus interacciones con ambientes chaqueños y andinos subhúmedos a secos⁷.”*

³ <http://infoleg.mecan.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>
<http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/OrdTerrBN/file/leyes%20prov/Jujuy%20-%20Ley%20N%C2%BA%205676.pdf>

⁴ <http://proyungas.org.ar/wp-content/uploads/2015/03/guia-Reserva-de-Biosfera-de-Yungas-baja.pdf>

⁵ http://www.argentinaparamirar.com.ar/notas/ver/171/sendero_intercultural_guarani_del_parque_nacional_calilegua_provincia_de_jujuy

⁶ <http://www.calilegua.com/>

⁷ <http://proyungas.org.ar/wp-content/uploads/2015/03/guia-Reserva-de-Biosfera-de-Yungas-baja.pdf>



La Selva Pedemontana “ocupa sectores marginales del PN Calilegua, en las áreas más bajas, encontrándose especies como cebil, tipa blanca, roble criollo, palo blanco, palo amarillo y lapacho rosado. El Parque protege en términos de superficie principalmente la franja altitudinal de la Selva Montana, caracterizada por la presencia de laureles, ceibo y horcomolle. En las laderas de los cerros, por encima de los 1600 msnm, se encuentra una franja de Bosque Montano correspondiente a menos del 10% de la superficie del Parque. Allí se destacan los bosques de cedro coya, nogal criollo, pino del cerro y aliso del cerro. En el área cumbre de la Sierra de Calilegua se encuentra un parche de Pastizal de Neblina⁸.”

La Selva Pedemontana de Yungas –que únicamente se encuentra en Argentina y Bolivia– fue el ecosistema más castigado por los constantes avances de la frontera agropecuaria: el 97% fue devastado y solamente un 1% se encuentra protegido. Es un ambiente de selva de transición entre el bosque chaqueño y las selvas de montaña, del cual había unos 1000 kilómetros continuos en la región y actualmente no llegan a 20 kilómetros.

La zona noreste del PN Calilegua, donde se encuentra el Yacimiento Caimancito, es uno de los pocos corredores que quedan con el bosque

⁸ Ídem anterior.

chaqueño; y entre el núcleo norte de la Selva de Yungas (que va desde la frontera con Bolivia hasta San Salvador de Jujuy, a través de la serranía de Calilegua y los Parques Nacionales Baritú y Calilegua) y el núcleo centro (que son las selvas de montaña de la serranía Santa Bárbara, Cresta de Gallo) donde está el Parque Nacional El Rey y la Reserva Provincial Las Lancitas⁹.

Dentro del Parque se han registrado 123 especies de árboles, 103 especies y variedades de helechos y licofitas, 120 de mamíferos y 24 de anfibios. Existen innumerables enredaderas, orquídeas, arbustos, bromelias y variadas formas de insectos e invertebrados¹⁰. Muchas de las especies presentes se encuentran en peligro de extinción, como la taruca, el yagareté y el águila poma. Otras, constituyen significativas rarezas como la rana marsupial y el surucúa aurora. También habitan ardillas rojas, monos, corzuelas, lobitos de río, pecaríes, zorros de monte, tucanes y el coendú¹¹.

II. El lado oscuro de la selva

La creación del PN Calilegua fue concretada diez años después de iniciadas las operaciones en el Yacimiento Caimancito (1969), quedando la mayoría de las instalaciones dentro de sus límites.

Mediante un relevamiento de las 5000 hectáreas afectadas, realizado por personal científico de la Administración de Parques Nacionales (APN), se constató un alto grado de alteración y contaminación. Sin embargo, allí se registró la mayor diversidad y abundancia de especies animales, lo que sumado al ritmo decreciente de producción del yacimiento determinó que se incluya a ese sector dentro del Parque¹².

A pesar de esto, durante los años subsiguientes se siguió sacando petróleo del Parque, lo que viola tres leyes nacionales: la de Parques Nacionales, Bosques Nativos e Hidrocarburos.

⁹ <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2012/08/LIBRO-ZONAS-DE-SACRIFICIO.pdf>

¹⁰ <http://www.parquesnacionales.gob.ar/areas-protegidas/region-noroeste/pn-calilegua/>
<http://proyungas.org.ar/wp-content/uploads/2015/03/guia-Reserva-de-Biosfera-de-Yungas-baja.pdf>
<http://www.calilegua.com/>
<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/BSAB/article/view/7611/8578>

¹¹ Ídem anterior.

¹² http://www.agn.gov.ar/files/informes/1999_125info.pdf

Los impactos de la explotación hidrocarburífera en el PN Calilegua fueron reconocidos por el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación en su Informe N° 86 a la Cámara de Diputados de la Nación, de junio de 2014: *“la actividad petrolera, en su fase de exploración y explotación, entraña importantes riesgos ambientales. La secuencia de acciones que forman parte del proceso exploración-explotación, tales como exploración sísmica 2D o 3D, perforación de pozos exploratorios, puesta de pozos en operación, abandono de pozos, uso de pozos diferentes pasivos ambientales a lo largo del período de explotación¹³.”*

El informe oficial advierte que *“los pozos abandonados sin el adecuado sellado (Res. SEyC N° 5/96), corren riesgo cierto de sufrir daños en su estructura con el paso del tiempo, y dar lugar a derrames de hidrocarburos y aguas de formación, elementos ambos muy contaminantes a nivel de suelo y agua. Otros riesgos asociados a la explotación petrolera en el Yacimiento Caimancito, son la posible contaminación por derrames de petróleo por rotura de ductos, piletas o árboles de producción, la probabilidad de ocurrencia de incendios, entre otros¹⁴.”*



¹³ <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2014/07/apendice-informe-86-4-de-junio-2014.pdf>

¹⁴ Ídem anterior.

En el mismo documento se destaca que el pozo de mayor impacto dentro del área, identificado como Ca. e – 3, afecta al Parque Nacional Calilegua, y es un claro ejemplo del potencial de riesgo que tienen el resto de las 32 perforaciones existentes. *“Debido a roturas de la cañería de aislamiento y ruptura de la torre de taponado, este pozo desde hace años derrama en superficie 200.000 litros/día de agua termal, con sales de formación en una concentración de 100 gr/l, niveles de cobre y una temperatura de 60-70 C°. El vertido de este pozo se vuelca al A° Yuto, curso de agua que atraviesa un sector del PNC”,* señala el informe oficial¹⁵.

Por este caso, en febrero de 2014 la APN se presentó como querellante en una causa judicial, alertando su preocupación por la contaminación de la actividad petrolera tanto dentro como fuera del Parque¹⁶. La contaminación de los arroyos Yuto y Sauzalito fue denunciada oportunamente ante la Justicia jujeña; y elevada a las autoridades provinciales y a los intendentes de Yuto y Caimancito, localidades cercanas a la explotación petrolera dentro del PN Calilegua. Se declaró la presencia de metales pesados, hidrocarburos y fenoles, entre otras sustancias, en los cursos de agua del área protegida¹⁷.

Dichas denuncias fueron incorporadas por la Auditoría General de la Nación (AGN) en su informe del año 1999. Allí se señala la contaminación de la zona producto de derrames de petróleo y por la disposición de materiales de residuo en las proximidades de los pozos. Y se advierte que la contaminación proveniente de las piletas de pozo alcanza los arroyos que atraviesan el área, ya sea por infiltración o por escurrimiento superficial: *“la mayoría de las piletas se comunican con su respectiva boca de pozo por una canaleta a cielo abierto impregnada de hidrocarburos. Al colmatarse la pileta, los hidrocarburos que se encuentran en la lámina superior del cuerpo de agua, son los primeros en escurrirse pendiente abajo alcanzando el drenaje superficial”*¹⁸.

¹⁵ Ídem anterior.

¹⁶ https://cdn.line.do/uploads/54908ef4ecb120f60303c467_1418855790506_2048.jpg
<https://line.do/es/amparo-ambiental-calilegua-jujuy/ahk/vertical>

¹⁷ Denuncia penal 407/2009 en la Fiscalía Federal de Jujuy N°2 (1997); Denuncia penal 9622/2014 en la Fiscalía Federal de Jujuy N°2.
<https://prensajujuy.files.wordpress.com/2014/11/petitorio-fellner.pdf>

¹⁸ http://www.agn.gov.ar/files/informes/1999_125info.pdf



“A pesar del elevado impacto que causa la actividad petrolera en cada una de las localizaciones de los pozos, el factor contaminante más grave y de incidencia más extendida son el agua de producción, y la que se usa para desalinizar el petróleo. Estos productos residuales, cuyo volumen alcanza los 190 m³ por día, desembocan mediante una cañería en un afluente del río Sauzalito. El agua de producción, además de contener altos tenores de sales disueltas, retiene parte de los hidrocarburos solubles durante el tratamiento y separación del petróleo, como así también puede estar acompañada de gases peligrosos como dióxido de azufre y ácido sulfhídrico”, advirtió la AGN¹⁹.

¹⁹ Ídem anterior.



En febrero de 2015, la APN se presentó como querellante en la denuncia presentada en la Fiscalía N° 1 de Jujuy (Expediente N° 265/2007), señalando que corroboró la *“rotura de la línea de conducción de un pozo, afectando la vegetación”*, y advirtiendo que *“las condiciones de seguridad ambientales no son óptimas, generando una situación de inminente peligro al ambiente”*²⁰. Resulta evidente que la disposición de más de 24 kilómetros de cañerías, algunas prácticamente colgando, implican un riesgo elevado de producirse derrames por roturas, con consecuencias muy graves para la biodiversidad²¹.

Teniendo en cuenta las características geológicas de la zona, es relevante resaltar la alta tasa de desmoronamientos que se producen, producto del tipo de suelos y de las precipitaciones abundantes registradas a lo largo del año. En ese sentido, existe riesgo de desestabilizar laderas frente a excavaciones, construcción de caminos, sobrecarga por estructuras, terraplenes, etc. Asimismo, la zona representa una elevada peligrosidad sísmica.²²

²⁰ Administración de Parques Nacionales. Resolución N° 20/2015.

²¹ <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2012/08/LIBRO-ZONAS-DE-SACRIFICIO.pdf>

²² Estudio de Impacto Ambiental – Proyecto de Desarrollo (3 años) Yacimiento Caimancito – JHP International Petroleum Engineering Ltd.2014.



Por otro lado, la ubicación del yacimiento en una zona con alta recurrencia de incendios forestales genera preocupación. Los incendios ocurridos en 2010, 2012 y 2013 tuvieron una magnitud importante y llegaron hasta pocos metros de las instalaciones de la cabecera, sobre la Ruta Nacional 34²³. Al respecto, la AGN advirtió: *“un problema adicional vinculado con la actividad petrolera es el de la posibilidad de generación de incendios por accidentes derivados de las tareas de explotación. El peligro se ve incrementado si se considera que en la zona se practican habitualmente quemas en las plantaciones de caña que rodean al parque. El período crítico se extiende entre los meses de septiembre y diciembre, cuando la baja humedad del ambiente y la acumulación de material vegetal combustible hacen el lugar vulnerable a los incendios (...) los incendios tienen un impacto particularmente negativo en zonas con mayor pendiente, ya que elimina la cobertura herbácea dejando el suelo expuesto a la erosión que causan las intensas lluvias estivales²⁴.”*

En cuanto a la expansión de las actividades petroleras en el PN Calilegua, en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) presentado por la empresa china JHP se advierte que las mismas ponen en riesgo a un área de más de 20.000 hec-

²³ <https://opsur.wordpress.com/2010/11/17/los-incendios-dentro-del-parque-nacional-calilegua-continuan-fuera-de-control/>

²⁴ http://www.agn.gov.ar/files/informes/1999_125info.pdf

táreas (una superficie equivalente al tamaño de la ciudad de Buenos Aires). "Para este proyecto, y su extensión en el PPT, se estima un área de influencia directa (AID) total de aproximadamente 500 hectáreas. Esta zona incluye la mayor parte de los pasivos ambientales. (...) el área de influencia indirecta (All) es aquella donde la ocurrencia de impactos es probable (riesgos) disminuyendo asintóticamente (en general) con la distancia a la fuente del impacto. (...) el All se delimitó en función de los límites hidrológicos: cuencas de los arroyos Sauzalito, Zanjón Seco, yuto, y otros arroyos secundarios aledaños de manera de abarcar toda el área de concesión, los cursos de agua y acuíferos susceptibles de ser contaminados por eventuales derrames. Esta zona ocupa una superficie de 21.155 hectáreas ²⁵."

Desde hace varios años guardaparques, comunidades indígenas, organizaciones sociales y legisladores vienen reclamando por el cese de la actividad hidrocarburífera y la remediación de los pasivos ambientales. Es hora de que el Estado resuelva esta situación absurda, peligrosa e ilegal.

²⁵ Estudio de Impacto Ambiental – Proyecto de Desarrollo (3 años) Yacimiento Caimancito – JHP International Petroleum Engineering Ltd.2014.

LA GANADERÍA EN EL BOSQUE CHAQUEÑO,

¿AMENAZA Y PARTE DE LA SOLUCIÓN?

Pablo Preliasco¹ y Fernando O. Miñarro²

¹ Ingeniero Agrónomo, Especialista en Manejo de Sistemas Pastoriles, Coordinador de Ganadería Sustentable de la Fundación Vida Silvestre Argentina.

² Licenciado en Ciencias Biológicas, Coordinador de los Programas Pampas y Gran Chaco de la Fundación Vida Silvestre Argentina.

Resumen Ejecutivo

La Región Chaqueña es uno de los frentes de deforestación más importantes a nivel mundial, y una de las principales causas de ese cambio de uso es la siembra de pasturas para ganadería vacuna. La Ley de Bosques Nativos ha protegido el 69% de la ecorregión, el 14% corresponden a áreas estrictas para conservación y el resto para uso sustentable.

De implementarse y plasmarse en el territorio, permitiría cumplir con las recomendaciones internacionales de porcentajes protegidos por ecorregión. Los usos económicos posibles para el Gran Chaco son numerosos, pero dos de ellos sobresalen: la ganadería y el uso forestal. Éste último se realiza de forma tan informal que torna económicamente inviable el esfuerzo de algunos productores por hacerlo de manera sustentable. En el corto plazo, la ganadería sustentable para producir conservando la biodiversidad y los servicios ecosistémicos del bosque chaqueño que se propone bajo el nombre de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (establecido entre los ministerios nacionales de agricultura y ambiente) es sin duda un muy buen inicio.

1. Introducción

La deforestación a nivel mundial es una de las causas más importantes de pérdida de biodiversidad, porque no solo producen cambios locales y regionales en los ecosistemas directamente afectados sino que a su vez, generan cambios globales en el clima que tienen consecuencias negativas para la biodiversidad de otros biomas. Con esta pérdida se deterioran los servicios ecosistémicos y el bienestar humano.

Un reciente informe de la Organización Mundial de Conservación (WWF) llama la atención sobre 11 frentes de deforestación en el mundo que concentrarían más del 80% de la pérdida futura de bosques¹ (ver Figura 1). De continuar las tendencias podrían perderse entre el 2010 y el 2030 hasta 170 millones de hectáreas de ecosistemas boscosos. Entre los 11 frentes aparece la Argentina, con las ecorregiones del Gran Chaco y la Selva Paranaense o Misionera (conocida regionalmente como Bosque Atlántico). Entre las principales acciones humanas responsables de la deforestación se señala a la ganadería, una actividad que en los últimos años ha avanzado y crecido especialmente en los bosques chaqueños.

Figura 1. Mapa de Frentes de Deforestación



Fuente: Adaptado de WWF – World Wide Fund for Nature. 2015. WWF LIVING FORESTS REPORT: CHAPTER 5 SAVING FORESTS AT RISK. http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?12760

¹ Disponible en: http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?12760

En el presente artículo haremos el ejercicio de analizar el complejo escenario que presenta la ganadería vacuna en la región chaqueña como una de las actividades responsables de la deforestación, y la posible solución que comenzó a construirse en el marco de la Ley de Bosques Nativos² bajo el nombre de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI).

¿Es posible pensar en una ganadería silvopastoril compatible con la conservación de los bosques chaqueños? ¿Estamos frente a una posibilidad de compatibilizar producción y conservación sin perder estructura y funciones clave ecosistémicas? o ¿debemos pensar en una segregación espacial de actividades bajo esquemas de ordenamiento ambiental del territorio? ¿El MBGI se presenta como una opción socioeconómica viable para los diversos actores sociales que hacen ganadería en esta región? ¿Es la solución que se espera para la Categoría II (Amarilla) de uso sustentable de la Ley 26331? Estas son algunas de las preguntas que buscaremos responder frente al enorme desafío que se está abordando a 8 años de la sanción de la Ley de Bosques Nativos.

II. El conflictivo escenario de la ganadería vacuna y la Ley de Bosques Nativos en la región chaqueña

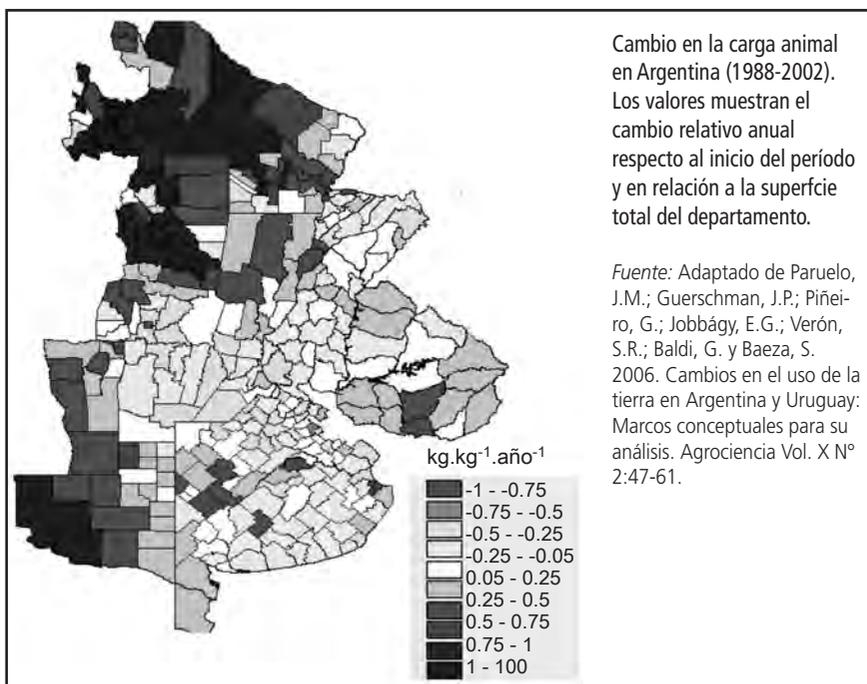
La producción ganadera vacuna mostró un crecimiento considerable en la región chaqueña. Algunas estimaciones señalan un aumento de 1,8 millones de cabezas entre 2003 y 2013³. Este aumento está asociado a un reordenamiento territorial de la producción de ganadería vacuna, con una expansión de la actividad hacia áreas extrapampeanas como el Noroeste (NEA) y el Noroeste (NOA) (ver Figura 2). Las consecuencias de este reordenamiento han sido los desmontes por la aplicación de modelos intensivos pastoriles con introducción de forrajeras exóticas que solo dejan algunos pocos árboles en pie. Se trata de una tecnología muy difundida en los últimos años, probada, viable económicamente, sencilla y promocionada por las empresas semilleras y profesionales del campo, que consiste en reemplazar definitivamente el bosque por una pastura cultivada de *gaton panic* u otra especie de pasto exótico y domesticado, dejando algunos árboles aislados para sombra. Se calcula que cerca del 60%

² Ley 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos sancionada en noviembre de 2007.

³ Estimaciones de diversas fuentes (MAGyP, SENASA, AACREA, etc.) realizada por el equipo de la Dirección de Bosques de la entonces S AyDS (Coms. Pers.).

de la deforestación ocurrida en el chaco salteño y santiagueño fue debido a la instalación de estos proyectos ganaderos, mal llamados silvopastoriles⁴. Si bien este modelo productivo requiere una inversión inicial muy grande, razón por la cual no se difundió aún más rápidamente de lo que lo hizo en gran parte de la región chaqueña, en muchos casos esa inversión se recupera por el aumento del valor inmobiliario de la tierra una vez “habilitada” para la actividad.

Figura 2. Reordenamiento de la ganadería



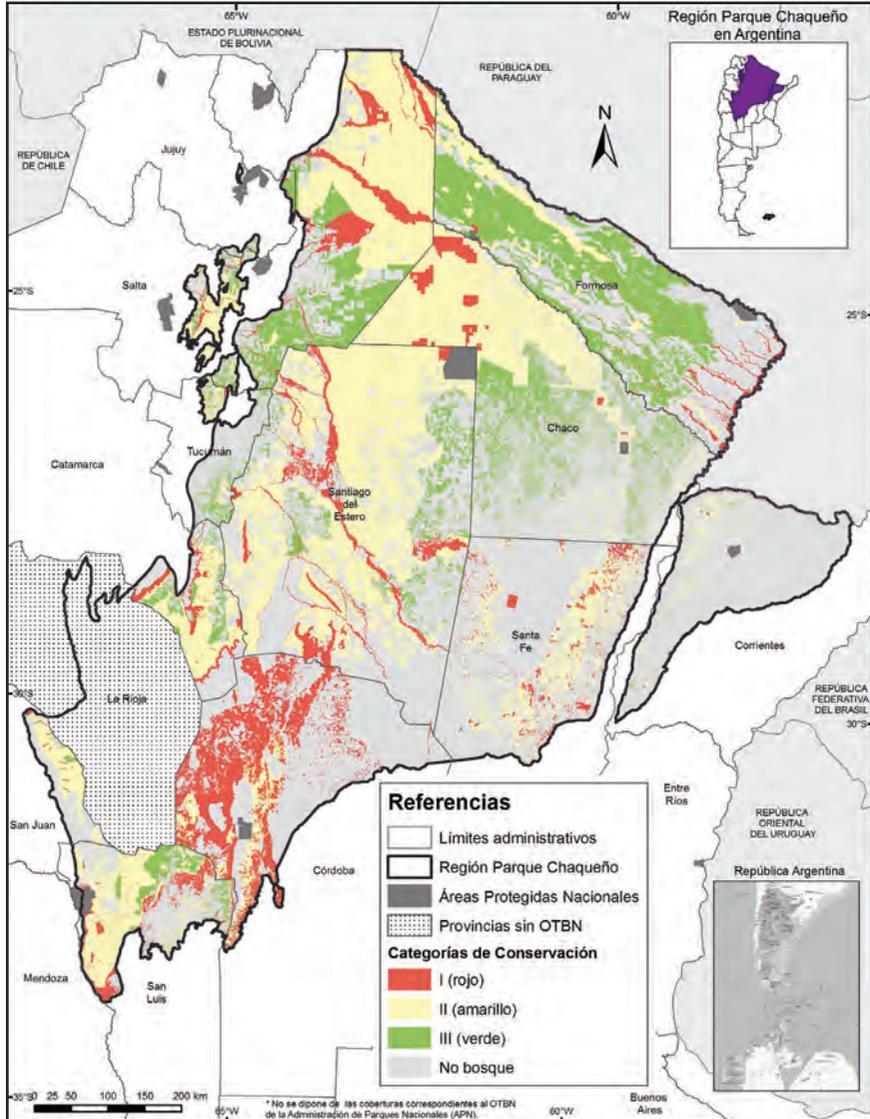
Con la aplicación de la Ley de Bosques Nativos se alcanzó para la Argentina una clasificación de los distintos tipos y estados de bosques para la conservación, uso sustentable o cambio de uso en unas 54 millones de hectáreas. Para el caso de la región chaqueña las hectáreas de bosques clasificadas alcanzan las 31 millones de hectáreas⁵, de las cuales 17.2 millones y 8 millones fueron

⁴ Sistemas Silvopastoriles: sistemas de producción integrados, donde los árboles y arbustos interactúan con especies forrajeras, con la finalidad de producir productos pecuarios y forestales (Ley Provincial N° 6841 de Santiago del Estero).

⁵ Griffiths N., Bono J., García Collazo M. A. y Taurian M. "Situación de los ordenamientos territoriales de bosques nativos en la región chaqueña – Ley N° 26331". Primer Congreso Internacional de Gran Chaco Americano. Santiago del Estero. 6-8 de noviembre 2014. Páginas 751-766.

clasificadas para uso sustentable (Categoría II Amarilla) o cambios de uso (Categoría III Verde), respectivamente (ver Figura 3).

Figura 3. OTB región Parque Chaqueño



Fuente: Griffiths N, Bono J, García Collazo MA y Taurian M. Situación de los ordenamientos territoriales de bosques nativos en la región chaqueña – Ley nº 26331. Primer Congreso Internacional de Gran Chaco Americano. Santiago del Estero. 6-8 de Noviembre 2014. Páginas 751-766)

De esta manera, la Ley de Bosques ha buscado –entre otras cosas– detener el proceso negativo antes descrito del avance de un modelo ganadero pastoril intensivo. El mismo tiene implicancias en la salida de la gente del campo, elimina la biodiversidad, no se sostiene ecológicamente, cambia el funcionamiento del ecosistema, altera radicalmente los ciclos del agua y los nutrientes, libera carbono a la atmósfera, entre otros aspectos. productivo sustentable de los bosques⁶.

La Categoría II plantea el desafío de compatibilizar producción con conservación, siendo la ganadería la principal actividad que socioeconómicamente se presenta hoy como una opción viable, y muy importante para los campos que quedaron clasificados bajo esta categoría. Un reflejo de esto es que cerca del 60% de los planes de manejo financiados por la Ley de Bosques Nativos para la región, plantean la modalidad silvopastoril como una opción de uso.

III. ¿Es el manejo de bosque con ganadería integrada un buen comienzo para abordar el conflicto?

Frente a este escenario de conflicto entre la actividad ganadera y la conservación de los bosques nativos, surgió a comienzos de 2015 el convenio de Articulación Institucional entre el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP, actualmente Ministerio de Agroindustria) y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS, actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - MAyDS), bajo el nombre de “*Acuerdo General sobre los Principios y Lineamientos Nacionales para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI) en Concordancia con la Ley N° 26331*”⁷. El conjunto de lineamientos allí definidos –que contó con la colaboración técnica del INTA⁸ en su formulación–, persiguen el objetivo de mantener o mejorar la capacidad productiva, la integridad y el bienestar de los diversos actores sociales asociados a los ecosistemas, y apunta a que la combinación de actividades ganaderas y forestales permitan el mantenimiento de los componentes estructurales y funcionales del bosque nativo y por ende, de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.

⁶ Informe aún no publicado por la Dirección de Bosques del MAyDS (Coms. Pers.).

⁷ Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/AreaVinControl/file/convenio%2003-06.pdf>

⁸ Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

La gran Ecorregión Chaqueña es compleja: casi cinco siglos de historia (Santiago del Estero se fundó en 1550), población rural y urbana, sociedades campesinas y pueblos originarios, actividades económicas heterogéneas y diverso ajuste con la conservación. Esto obliga a abordar el análisis de la inserción del MBGI en el marco de la Ley de Bosques Nativos como propuesta para resolver el conflicto entre ganadería y conservación, desglosándolo desde distintos puntos de vista:

- ▶ La vocación de uso de la ecorregión (pata ambiental de la sustentabilidad).
- ▶ El aspecto socioeconómico (escala de unidad productiva)
- ▶ La necesidad de una mayor protección del Gran Chaco (mínimo de 17% de superficie bajo áreas protegidas⁹).

Comencemos a poner estas cartas sobre la mesa para sacar algunas conclusiones respecto del valor del MBGI.

a. Vocación de uso productivo de la ecorregión (pata ambiental de la sustentabilidad)

Es claro que los ecosistemas de pastizal tienen una vocación de uso pastoril y los bosques tienen vocación silvícola (uso forestal). Sin embargo, entre la diversidad de tipos de bosques que encontramos en la ecorregión chaqueña muchos de ellos tienen naturalmente un estrato gramíneo y una gran resiliencia por lo que es posible diseñar estrategias de manejo del bosque que favorezcan la producción de pasto y admitan realizar ganadería manteniendo la estructura y las funciones más importantes de un bosque y así, conservar buena parte de su biodiversidad. Además, muchos de los ambientes chaqueños evolucionaron con fuego. Este disturbio recurrente generó adaptaciones de la flora herbácea a las fuertes pérdidas de área foliar que se producen por los incendios, lo que permite una mayor tolerancia al impacto del pastoreo. Por el contrario, ambientes como la selva paranaense serían incompatibles con un manejo ganadero por la complejidad de estratos del ecosistema selvático, que se verían afectados perdiendo estructura y funciones. En este último

⁹ Según el Convenio sobre la Diversidad Biológica para el 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales, y el 10% de las zonas marinas y costeras, deben conservarse por medio de sistemas de áreas protegidas (Meta 11). Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/targets/T11-quick-guide-es.pdf>

caso, la estrategia debería pasar por ordenar ambientalmente el territorio intensificando la producción en aquellas áreas de selva ya reemplazadas, o muy degradadas.

Entonces, en definitiva, el bosque chaqueño admitiría tanto uso puramente forestal como ganadero –o una combinación de ambos– dentro de ciertos límites que no excedan su capacidad de resiliencia. Por supuesto, es necesario entender el funcionamiento de los diversos sitios ecológicos que pueden encontrarse en los bosques chaqueños para comprender y ajustar los límites de la actividad ganadera en el monte bajo un esquema silvopastoril.

En definitiva, el bosque chaqueño admitiría tanto uso puramente forestal como ganadero –o una combinación de ambos– dentro de ciertos límites que no excedan su capacidad de resiliencia.

b. El aspecto socioeconómico (escala de unidad productiva)

Como lo contempla cualquier definición de uso sustentable, hay que equilibrar el aspecto ambiental con las otras dos patas, la dimensión social y la económica. ¿Es el MBGI una opción viable desde un punto de vista socioeconómico?

Analicemos dos grandes tipos de “productores ganaderos” que podrían hacer uso del MBGI desde nuestra mirada pero también, poniéndonos en sus zapatos. Estamos hablando de productores medianos y grandes propietarios de la tierra, y de productores chicos o campesinos con una realidad de minifundio y que en la mayoría de los casos no poseen la propiedad de la tierra.

Los propietarios de la tierra a escala de empresa familiar o mayor (medianos y grandes productores) tienen una lógica en la toma de decisiones muy atada a los mercados (precios de productos e insumos), cosa que difiere en el caso del campesino o pequeño productor de minifundio donde las actividades de subsistencia adquieren un rol muy importante a la hora de decidir qué hacer con el bosque. De esta manera, el nivel, tipo y escala del impacto de la actividad ganadera sobre el bosque varía entre ambos tipos de realidades y por lo tanto, es necesario analizar cómo puede aplicar la propuesta del MBGI para abordar el problema con el que se presenta la Ley de Bosques Nativos con la lógica ganadera de ambos casos.

Los medianos y grandes productores buscan producir dinero en sus propiedades, y las opciones visibles económicamente para ellos en el marco de la Categoría II (Amarilla) de Ley de Bosques Nativos son producir madera o carne.

La producción de madera es técnicamente posible porque existe la tecnología de manejo sustentable de bosque nativo y los profesionales capaces de diseñar y administrar proyectos de este tipo en la Argentina. Pero la productividad de madera por unidad de superficie es baja comparada con las productividades de los montes cultivados en las zonas forestales (Corrientes, Misiones, Entre Ríos), y los precios no son suficientemente altos como para compensar esa baja productividad. No hay una valorización ni un negocio real actual rentable de madera de monte nativo bien manejado. Ante esta realidad, rápidamente, el productor busca otra opción, y la única que sería viable hoy, para su escala de unidad productiva, es la ganadería. Aquí es donde se presenta el desafío de mostrar que la ganadería que busca impulsar el MBGI es una opción viable y elegible por los medianos y grandes productores para que las fuerzas de los mercados (demanda mundial de carne) no operen en contra de la conservación del bosque, sino a favor de su conservación. El MBGI debe ser una alternativa viable para proponer como opción sustentable a los productores, si pretendemos que la Ley de Bosques Nativos no se tienda a incumplir.

Esta ganadería compatible con la conservación de las funciones del bosque y su biodiversidad, busca también adaptarse y ser tecnológicamente posible para su incorporación a las actividades de los campesinos, mejorándoles el estándar de vida. El MBGI debe convertirse en una actividad más para sumar a las diversas actividades económicas que realiza un pequeño productor.

El MBGI no debería ser la única opción socioeconómica, pero dada la realidad actual ganadera de la ecorregión chaqueña, es la que surge con mayor urgencia. Mientras tanto, es necesario que el uso puramente forestal sustentable del bosque nativo se desarrolle y convierta en una actividad económicamente viable.

Para ambas realidades el MBGI tiene el desafío de mostrar rápidamente experiencias funcionando en terreno a nivel de unidades socioeconómicas reales. Lo que debe dejar tranquilos a los productores y campesinos, es que el MBGI se basa técnicamente en una experiencia de la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) de Santiago del Estero del INTA. Allí, un equipo multidisciplinario (ingenieros forestales, agrónomos y biólogos) trabajan desde fines de los años 90 en una experiencia piloto de manejo silvícola y pastoril del

bosque, buscando mejorar el negocio ganadero, conservando la estructura del monte, aumentando la productividad forestal, y conservando una serie de funciones ecológicas del bosque y elementos clave de la biodiversidad dentro de parámetros que indiquen que se está en el camino de la sustentabilidad.

C. La necesidad de una mayor protección del Gran Chaco (17% de superficie bajo áreas protegidas)

Sin regulaciones el ambiente es moldeado por las fuerzas del mercado y se van reemplazando ecosistemas naturales por agroecosistemas que buscan abastecer las demandas de productos primarios. A partir del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) impulsado por la Ley 26.331, podemos asimilar las zonas amarillas (Categoría II de uso sustentable) a una gran Reserva de Usos Múltiples (RUM¹⁰). Solo que en este caso, esta RUM se encuentra respaldada por una ley que no es de áreas protegidas pero que de todas formas, procura un uso de los recursos naturales con lineamientos que aseguren su conservación.

La posibilidad de consolidar y hacer real la implementación de esta gran RUM respaldada por la Ley de Bosques Nativos, que sumaría unas 17 millones de hectáreas de superficie "protegida" bajo uso sustentable al que se le suman como áreas núcleo las casi 6 millones de hectáreas en rojo, totalizando 23 millones (un importantísimo aporte al 17% de protección recomendado a nivel internacional), justifica el esfuerzo y compromiso del Estado Nacional, los estados provinciales y del sector de las organizaciones de la sociedad civil dada la dimensión del premio.

Si tomamos esta visión de una gran RUM con un incremento de zonas núcleo en rojo (áreas protegidas privadas, provinciales y nacionales que alcancen un 4% como mínimo), conectadas con corredores con objetivos más estrictos de conservación, y una matriz (amarilla) que aplica un modelo ganadero silvopastoril compatible con la conservación del bosque nativo, donde la gente no emigra del campo porque cubre sus necesidades en su lugar y las empre-

¹⁰ Definición de RUM o reserva de uso múltiple, también llamada Categoría VI Área Protegida con Recursos Manejados. Es un área protegida manejada principalmente para la utilización sostenible de los ecosistemas naturales. Área que contiene predominantemente sistemas naturales no modificados, que es objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, y proporcionar al mismo tiempo su flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad (Definición de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN).

sas no buscan destruir el bosque porque su negocio está precisamente en manejarlo bien, podemos asumir que el camino que nos propone el MBGI es un muy buen inicio. En paralelo, deben desarrollarse otras alternativas de negocios, de otros productos no maderables del bosque, y en especial, una industria a partir de maderas nativas que hoy es precaria e informal.

Si tomamos esta visión de una gran RUM con un incremento de zonas núcleo en rojo (áreas protegidas privadas, provinciales y nacionales que alcancen un 4% como mínimo), conectadas con corredores con objetivos más estrictos de conservación, y una matriz (amarilla) que aplica un modelo ganadero silvopastoril compatible con la conservación del bosque nativo, podemos asumir que el camino que nos propone el MBGI es un muy buen inicio.

IV. Desafíos ¿Qué falta?

¿Es posible pensar en una ganadería silvopastoril compatible con la conservación de los bosques chaqueños? ¿Estamos frente a una posibilidad de compatibilizar producción y conservación sin perder estructura y funciones clave ecosistémicas? o ¿debemos pensar en una segregación espacial de actividades bajo esquemas de ordenamiento ambiental del territorio? ¿El MBGI se presenta como una opción socioeconómica viable para los diversos actores sociales que hacen ganadería en esta región? ¿Es la solución que se espera para la Categoría II Amarilla de uso sustentable de la Ley de Bosques Nativos?

Estas son las preguntas que nos hacíamos al comienzo del artículo y que buscamos responder durante su desarrollo. Luego de repasar algunos aspectos negativos y positivos que existen entre la ganadería y la conservación y el uso sustentable de los bosques promovido por la Ley 26331, podemos concluir que el MBGI es un muy buen comienzo para transitar este difícil camino de conciliar producción y conservación.

A modo de cierre, quisiéramos puntualizar algunas consideraciones fundamentales que creemos que hay que tener en cuenta o mejorar en este camino propuesto por el MBGI en el marco de la Ley de Bosques Nativos, en base a la experiencia que desde la Fundación Vida Silvestre Argentina venimos teniendo con la promoción de una ganadería sustentable en pastizales naturales de la

región pampeana. Dicho en otras palabras, ¿qué valores presenta el MBGI? ¿Qué desafíos tiene por delante? ¿Qué falta por hacer?:

- ▶ es clave mantener el espíritu que los Ministerios (Agroindustria y Ambiente) y el INTA han transmitido, hasta ahora, de implementar una estrategia de aplicación del MBGI interinstitucional, multidisciplinaria, participativa y de fortalecimiento de las capacidades locales;
- ▶ el MBGI debe promover modelos de uso que se basen en un manejo adaptativo con bases ecológicas que considere la dinámica del ecosistema bajo manejo (estados y transiciones / disturbios que intervienen) y que priorice las tecnologías de procesos por sobre las tecnologías de insumos;
- ▶ el MBGI debe ir validándose en diferentes tipos de bosques y escala de productores de las provincias de la ecorregión chaqueña, con campos piloto demostrativos que funcionen como escuela para la formación de profesionales (agrónomos y forestales, fundamentalmente) y productores, e ir desarrollando tecnologías específicas para disminuir su impacto ambiental y mejorar la rentabilidad. Entre estas tecnologías surgen como prioritarias la domesticación de especies forrajeras nativas, y el mejoramiento genético de especies forestales como el algarrobo, además de desarrollar el negocio de maderas de origen sustentable. Tal como lo señala el acuerdo del MBGI, más allá de que un productor ganadero tenga como negocio económico solo el objetivo de producir carne bajo el bosque nativo, es necesario igualmente manejar el bosque para asegurar su regeneración, aunque no se haga un uso económico de la madera (es decir, que el negocio solo sea el ganadero y no el silvícola);
- ▶ la visión de la RUM que proponemos, creemos que entusiasma y potencia el valor de la Ley de Bosques Nativos. Pero el trabajo no se agota en el cumplimiento de la Ley (implementación de la RUM), sino que ésta debe seguir mejorando -como lo viene haciendo en algunos aspectos- incorporando corredores y áreas protegidas estrictas en el diseño de los OTBN con una mirada de diversas escalas naturales (paisaje, cuenca, ecorregión) y no políticas (límites provinciales), y ajustes de manejo con objetivos específicos de conservación de algunas especies cuya conservación demande

mayor atención. En este sentido, el acuerdo del MBGI acompaña esta necesidad diciendo “(...) los planes de manejo a escala predial deberán responder a definiciones de escala supra-predial, como la de paisaje o regional (...);“(...) evitar la fragmentación del Bosque Nativo, mantener la diversidad de ecosistemas existentes y no impedir la comunicación entre los mismos (...) un diseño espacial que contemple la conexión del bosque con otros ecosistemas”. ¡Esto es clave! Asegurar conectividad a escala de paisaje y regional, y con otros ecosistemas (mosaico de ambientes interrelacionados), es un aspecto funcional indispensable para la conservación de la fauna. Es necesario incorporar de manera urgente en las instancias de revisión de los OTBN, una visión integral de las provincias que forman parte de la ecorregión del Gran Chaco para alcanzar conectividad ecosistémica a escala regional;

- ▶ vinculado con el punto anterior, también es importante remarcar que los OTBN de las provincias chaqueñas han dejado muy desprotegido al Chaco Oriental o Húmedo. Es necesario rever esos OTBN con miras a incrementar su protección. Un aspecto a favor de la complejidad que siempre implica compatibilizar producción y conservación, es que en el Chaco Húmedo la ganadería sustentable es perfectamente viable sin afectar los bosques debido a la abundancia de pastizales y humedales que son los recursos forrajeros con los que se manejó la ganadería casi exclusivamente hasta hoy. Estos ambientes hoy están amenazados por el cambio de uso por arroz, agricultura y reemplazo por forrajes cultivados, y la ganadería sustentable se presenta como una aliada para su conservación;
- ▶ para la consolidación de la RUM, los negocios sustentables deben ser cada vez más y mejores, con políticas de estado de largo plazo que posibiliten que la producción sustentable de maderas nativas se haga cada vez más rentable, al igual que los productos no maderables del bosque, si se quiere que los actores sociales usuarios de los recursos del bosque no busquen sacarse de encima lo que no les rinde como actividad económica (por ejemplo en el caso de un ganadero todo lo que no es forraje). En este sentido, el fortalecimiento de las cadenas productivas y de diferenciación de productos sustentables provenientes de las áreas amarillas de la Ley de Bosques Nativos, y el desarrollo de incentivos fiscales para la conservación en tierras privadas, son algunas de las políticas clave a desarrollar y/o aplicar con urgencia;

- ▶ es necesario acompañar la Ley de Bosques Nativos y la implementación del MBGI con un fortalecimiento de las políticas de conservación de especies amenazadas, paraguas e indicadoras de bosques saludables. Identificar a las especies indicadoras para su monitoreo en los planes prediales y establecer paisajes de conservación de especies amenazadas para integrar a los análisis de conectividad a escalas regionales y de paisaje, permitiría monitorear el éxito o fracaso de los modelos sustentables silvopastoriles que se apliquen para aprender, corregir/reformular y volver a aplicar (manejo adaptativo).

Para finalizar, todos estos puntos señalados deben apuntalarse con compromisos políticos que exige la propia Ley de Bosques Nativos como ser: 1) constitución efectiva de los fondos previstos por la Ley; y 2) sanción social, económica y legal ejemplificadora sobre las ilegalidades de su aplicación, y remediación de daños.

La propuesta acercada a productores y profesionales del campo de la región de los pastizales templados de Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay, viene demostrando ser exitosa a través de un cambio de paradigma donde la conservación y la producción ganadera se dan la mano. Tenemos ahora el desafío de mostrar que esto también es posible en los bosques del Gran Chaco.

HISTORIA DE LA GESTIÓN EN UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA COSTERA-PATAGÓNICA:

EL CASO BAHÍA DE SAN ANTONIO, RÍO NEGRO

Lic. Mirta N. Carbajal

Presidente de Fundación Inalafquen. Presidente del Consejo Argentino de la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras. Responsable Área Gestión del Programa de Conservación de los Murciélagos de Argentina (PCMA).

Resumen Ejecutivo

El área natural protegida Bahía de San Antonio es una reserva creada en 1993 con el objetivo principal de proteger sitios importantes para diversas aves playeras. Reconocida internacionalmente por su biodiversidad y los valores y funciones que alberga y provee, debieron pasar 21 años hasta que contara con su plan de manejo.

Se presenta una síntesis de la historia y los procesos participativos que se desarrollaron para su gestión y manejo, las amenazas más importantes y particularmente se analiza el nuevo Código de Ordenamiento Territorial Municipal que viola normativas nacionales, provinciales y municipales, erigiéndose como amenaza principal a los procesos ecológicos del área y por lo tanto, a su biodiversidad.

Finalmente, debido a los escasos recursos destinados a las áreas protegidas y a la ausencia de políticas de estado para su atención, se presenta la gestión asociada entre varios actores y organizaciones no gubernamentales como garantía principal para la buena gestión y manejo de la bahía, y por ende para su conservación.

I. Los valores de la Bahía

La Bahía de San Antonio (BSA) es un accidente geográfico singular en la costa argentina. Extensas planicies intermareales, una ría sin río, canales y caletas configuran un paisaje que se transforma al ritmo de las mareas, a veces de amplitudes superiores a los 9 metros. Sus costas abrazan a tres urbanizaciones diferentes: el puerto de aguas profundas de San Antonio Este; la ciudad de San Antonio Oeste (SAO) de fuerte pasado ferroviario, un puerto pesquero con los vaivenes habituales de la actividad y una fábrica de carbonato de sodio categorizada como de máximo riesgo presunto; y finalmente Las Grutas, centro receptor de turismo de sol y playa con cerca de medio millón de visitantes cada verano.

Inserta en un rincón del Golfo San Matías en el norte de la Patagonia, la BSA es famosa por su mar azul y cálido, gracias a la circulación restringida de las aguas y la amplitud de mareas.



A fines del siglo pasado se descubrió que grandes bandadas de aves playeras utilizan sus playas para descansar, alimentarse y anidar, lo que justificó la creación del Área Natural Protegida BSA por Ley N° 2670 de 1993 de la Legislatura rionegrina, primera creada en el marco de la Ley N° 2669 del mismo año de Áreas Naturales Protegidas (ANP). Ese mismo año se la designó Sitio Internacional de la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras en virtud que en el otoño pasa al menos el 25% de la población del playero rojizo (*Calidris canutus rufa*), especie en peligro de extinción, que migra entre Canadá y Tierra del Fuego. También dependen de la bahía muchos miles de otras aves playeras migratorias neárticas o endémicas del país. Nidifican el ostrero pardo y el chorlito doble collar, además de especies de aves marinas como el gaviotín sudamericano y gaviotas cocineras. Hay al menos dos endemismos estrictos: un pez (caballito de mar patagónico, *Hippocampus patagonicus*) y una lagartija que vive en las dunas frontales a lo largo de pocos kilómetros (*Liolaemus martorii*). Es posible que otros estudios hallen endemismos en grupos como caracoles y arácnidos.

Foto: Jan Van de Kam, NL



Por otra parte, la productividad de la bahía sustenta valiosos recursos pesqueros del Golfo San Matías: merluza, vieiras, mejillones, langostinos, pulpos, entre otros. En los últimos años se ha evidenciado la importancia para mamíferos marinos tales como delfines de nariz de botella, delfines comunes y la ballena franca austral. En 2007 fue designada Área Importante para la Conservación de Aves (AICA) y cumple con varios criterios para ser incluida en la lista de Humedales de Importancia de la Convención de Ramsar¹.



II. ¿Y el manejo?

A pesar de todos sus valores y las importantes funciones que cumplen sus humedales, los años pasaban sin que se efectivizara ninguna medida tangible de conservación ni manejo, y las actividades humanas se desarrollaban sin el cumplimiento de ninguna norma ambiental.

A mediados de los 90 un proyecto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) para instalar una boya de cargamento para superpetroleros frente a Las Gru-

¹ Plan de Manejo del ANPBSA disponible en: <http://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5258%20supl%20parte%201.pdf>
<http://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5258%20supl%20parte%202.pdf>

tas sacudió a la comunidad, que se organizó y gestionó con éxito su suspensión. Como consecuencia de esta gran movilización, y con el avance de la construcción de una fábrica de carbonato de sodio sin acatar ley ambiental alguna, y pensada para usar el mar como cuerpo receptor de sus efluentes, surgió entre los actores involucrados la necesidad de contar con una organización no gubernamental (ONG) naciendo así, la Fundación Inalafquen (FI). Esta pequeña institución articuló la presión comunitaria que obligó a la provincia a exigir el cumplimiento de la Ley de Impacto Ambiental N° 3266 de 1999 y a prohibir el uso del mar como receptor de efluentes.

Desde entonces, la comunidad liderada por instituciones como el Instituto de Biología Marina Storni, la Fundación Patagonia Natural (FPN) y la FI abordaron diversos temas del ANP, que, a 12 años de su creación, aún no contaba con plan de manejo, guardias ambientales ni señalización que indicara su existencia. En 2005 se conformó la Autoridad Local de Conservación (ALC) de acuerdo a la Ley N° 2669 donde dichas instituciones, más representantes de la autoridad ambiental provincial y del municipio de SAO, consensuaron la ampliación de los límites del área protegida, resoluciones de manejo, cartelería, y la creación y capacitación del cuerpo de guardias ambientales de la BSA. Asimismo, han discutido la aprobación (o no) de proyectos dentro del ANP y han colaborado para realizar diversas campañas de sensibilización y de educación ambiental, entre ellas, la Campaña de Orgullo iniciada en 2009 que se continúa en la actualidad con el Festival de Aves Playeras, en el marco de la Ley N° 4644 de 2011 de Conservación de Aves Playeras y sus hábitats. La ALC de BSA ha sido la primera conformada en la provincia y vista como un modelo a imitar, a pesar de sus vaivenes relacionados con la mayor o menor apertura de los funcionarios a cargo del área ambiental provincial.

III. Amenazas

Con el paso del tiempo la BSA fue creciendo como receptora de turismo de sol y playa, y con ello aumentó la presión inmobiliaria sobre los terrenos costeros. Ante la dificultad para realizar el Plan de Manejo (PM), la comunidad organizada logró que el Municipio elaborara en 2005 el Plan de Ordenamiento Territorial, Ambiental y Urbano (PDOT), sancionado por Ordenanza N° 2406. Este plan estableció un fuerte resguardo ambiental, en particular, frente a los sitios críticos del ANP y determinó una “faja de defensa costera”

de dominio y uso público, garantizando la no afectación por loteos u obras civiles en una franja de como mínimo 100 metros por encima de la línea de más alta marea centenaria. Tiempo después, tras tres intentos abortados se concluyó el PM de la BSA. Su realización se destrabó finalmente cuando el BID lo exigió como condición necesaria para liberar créditos para infraestructuras que se ubicarían dentro o en inmediaciones del ANP.

Como toda área costera, padece múltiples amenazas que se han tratado de mitigar: construcciones ilegales en la costa, contaminación de diversas fuentes y, sobre todo, disturbios generados por vehículos todo-terreno, perros y personas que impactan fuertemente sobre la anidación, el descanso y la alimentación de las aves playeras.



Pero nada la ha puesto más en riesgo que el Código de Ordenamiento Territorial del Municipio (COT) de San Antonio Oeste aprobado por Ordenanza Municipal N° 4683 del Concejo Deliberante el 23 de diciembre de 2014 y

promulgado en enero de 2015². La nueva norma burla normas municipales, provinciales y nacionales y desconoce tratados internacionales para la conservación, que Argentina suscribió y ratificó.

Respecto a las normas provinciales, el COT solo reconoce como límites del ANP BSA a los definidos con carácter transitorio por la Ley Provincial N° 2670, desconociendo la ampliación posterior del Decreto Provincial N° 1003 de 2008, cuando se incluyeron en el ANP vastos sectores territoriales del ejido municipal. Al no haberse dado participación alguna al Servicio Provincial de ANP se desconocieron las competencias de la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 2669. Por otro lado, la regulación definida por el COT es antagónica de buena parte de las condiciones establecidas por el Plan de Manejo, elaborado participativamente con intervención de la propia Municipalidad, y con validez normativa otorgada por el Decreto Provincial N° 398 de 2014 del cual, por tanto, resulta violatorio. Además habilita urbanizaciones y norma uso y ocupación de suelo en suelos interiores al ámbito de aplicación de la Ley de Costas N° 2951, cuya Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Turismo de la Provincia, sin que se haya producido intervención alguna del organismo al respecto.

El COT sustituye al PDOT municipal que establecía un resguardo ambiental mucho mayor. Por ejemplo, eliminó la "faja de defensa costera". Analizados comparativamente los parámetros urbanísticos definidos por el PDOT y el COT para el sector conocido como Los Álamos (frente al aun crítico sitio de descanso y alimentación de aves playeras), es fácil comprender que la nueva norma es contraria al principio de progresividad, como puede verse en el siguiente cuadro:

PARÁMETROS URBANÍSTICOS	PDOT (Art. 70°)	COT (2.3.2.8 Rmb LG)
Clasificación del suelo	Urbanización restringida	Residencial de densidad media baja
Factor de Ocupación del Suelo (FOS)	5%	50%
Factor de Ocupación Total (FOT)	12%	80%
Superficie mínima de la parcela	10.000 m ²	450 m ²
Frente mínimo de la parcela	90 m	15 m

² COT SAO disponible en: http://www.sanantonioeste.gov.ar/documentos/ord_territorial_cod_edif.doc

Así, el COT viola la Ley General del Ambiente N° 25675, y por sus contenidos regresivos debería tenerse por nulo.

No podemos soslayar la vulnerabilidad de la BSA frente al ascenso del nivel del mar por el cambio climático³. La erosión de las costas es evidente; la adaptación a los cambios por venir es el requisito actual, no la promoción del desarrollo inmobiliario sobre la costa.

IV. La unión hace la fuerza

Para enfrentar esta amenaza, la FI denunció al COT ante la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Río Negro (SAyDS), autoridad de aplicación de la ley de ANP y recurrió por ayuda a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), FPN, Aves Argentinas y Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA), quienes juntas presentaron a la Municipalidad de SAO y a la SAyDS rionegrina sendas notas con el pedido de modificación de los puntos que agreden a la integridad de la BSA. La Municipalidad jamás contestó. La SAyDS se justificó por no conocer la norma ni haber sido invitada por el municipio a su elaboración, pero luego convocó a la ALC donde se acordó pedir a la Fiscalía General Provincial la presentación ante la Justicia solicitando la revisión del COT y una medida cautelar. Efectuada en octubre de 2015, el Superior Tribunal de Justicia dio por promovida la acción de inconstitucionalidad de la Ordenanza del COT, pero no dio a lugar a la medida cautelar solicitada⁴.

En paralelo, las ONG presentaron la situación ante la Defensoría Del Pueblo de la Nación, la que de inmediato solicitó respuestas a los tres niveles del Estado involucrados: Municipio, Provincia y Nación. Ambas actuaciones continúan el debido proceso y son la esperanza de salvación de esta valiosa ANP.

La historia de la BSA quizás sea semejante a muchas otras ANP que subsisten sin presupuesto, soportando diversas amenazas, casi sin acciones por parte de los organismos estatales responsables. La falta de políticas de estado sostenidas que privilegien la protección del patrimonio natural y cultural y promuevan usos racionales compatibles con la conservación facilita su dete-

³ Kokot, R.R., Codignotto, J.O., y Elissondo, M. "Vulnerabilidad al ascenso del nivel del mar en la costa de la provincia de Río Negro". Rev. Asoc. Geol. Argent. 2004, vol. 59, n.3, pp. 477- 487.

⁴ Expediente N° 28129/15-STJ-///MA.

rioro y la modificación de los procesos ecológicos que en ellas se verifican, empujando a la extinción a muchos seres vivos.

El trabajo comprometido de instituciones no gubernamentales parece ser la única línea de defensa ante la apatía, la inoperancia, el egoísmo, la corta visión y la necedad que lamentablemente ha campeado en la mayoría de los funcionarios y autoridades con responsabilidad.

3



ENERGÍA

EL DESEMBARCO DEL FRACKING EN AMÉRICA LATINA

Ariel Pérez Castellón

Abogado del Programa de Agua Dulce de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)¹.

Resumen Ejecutivo

De México a la Patagonia, las operaciones de fracking se están diseminando por la región con la promesa de acceso a nuevas reservas y recursos de hidrocarburos. Se trata de hidrocarburos no convencionales como el gas y el petróleo de esquisto, recursos de difícil y costosa extracción, la cual está asociada con severos impactos ambientales y sociales. El fracking se está empezando a realizar en países tradicionalmente productores de hidrocarburos como México y Argentina, pero también en importadores netos de tales recursos como Chile y Uruguay.

El avance del fracking en la región se realiza a ciegas. Ninguno de los países donde se aplica esta técnica, o donde se tiene previsto hacerlo, posee un conocimiento integral de sus riesgos y los daños que puede ocasionar. Tampoco tiene información ni experiencia sobre las medidas para prevenir o mitigar sus impactos². Esto resulta grave dado que en países pioneros en el desarrollo de operaciones de fracking como Estado Unidos, Canadá e Inglaterra, existe evidencia sobre los impactos severos de esta técnica en la salud de las personas y el ambiente³.

¹ AIDA forma parte de la Alianza Latinoamericana Frente al Fracking.

² Pérez Castellón, Ariel, Et. Al., "Principio de precaución: Herramienta jurídica ante los impactos del fracking en el ambiente y la salud humana", AIDA, 2016.

³ Departamento de Salud – Estado de Nueva York, "Revisión de la Salud Pública relacionada con la fractura hidráulica de altos volúmenes en el desarrollo del gas de lutitas", diciembre de 2014. Disponible en: http://www.health.ny.gov/press/reports/docs/high_vol-

Por otro lado, la extracción de hidrocarburos no convencionales a través del fracking es contraria al compromiso internacional asumido por los Estados de disminuir la emisión de gases de efecto invernadero. Por tanto, la decisión de varios países de la región de apostar por el fracking es equivocada en términos ambientales, políticos y sociales.

En este artículo, se abordarán de modo breve las leyes y operaciones de fracking existentes en América Latina, las acciones de incidencia y resistencia de la sociedad civil para enfrentar la situación, y algunas conclusiones generales.

[ume_hydraulic_fracturing.pdf](http://www.scienceadvice.ca/uploads/eng/assessments%20and%20publications%20and%20news%20releases/shale%20gas/shalegas_fullreporten.pdf); Consejo de Académicos de Canadá, "Impactos ambientales de la explotación de gas de esquisto en Canadá", Ottawa, 2014, Disponible en: http://www.scienceadvice.ca/uploads/eng/assessments%20and%20publications%20and%20news%20releases/shale%20gas/shalegas_fullreporten.pdf

1. Contexto.

Leyes y operaciones de fracking en la región

América Latina es una región altamente dependiente de los combustibles fósiles. El 77% de la energía que consumimos proviene de ellos⁴. Como parte de esta ecuación, los países productores de hidrocarburos de la región han estado extrayendo estos recursos a tasas muy elevadas. Esta extracción acelerada de hidrocarburos, sumada a la inexistencia de hallazgos significativos de nuevos yacimientos (más allá del Pre-Sal en Brasil), está derivando en situaciones de crisis de reservas de petróleo o gas natural en varios países de la región⁵.

Este contexto energético, lejos de impulsar a la búsqueda de alternativas energéticas sostenibles en los Estados de la región, ha conllevado en muchos casos la penetración estatal de nuevas fronteras extractivas cada vez más riesgosas en términos económicos, ambientales y sociales. Así, Estados como el peruano, el argentino, el mexicano o el boliviano alientan el avance de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en sus áreas protegidas, territorios indígenas o ecosistemas frágiles como la Amazonía⁶. Una de las últimas fronteras del extractivismo es la fractura hidráulica de hidrocarburos no convencionales.

Los informes de la Administración de Información Energética de Estados Unidos (EIA, por sus siglas en inglés) sobre el gas y el petróleo de esquisto a nivel global, constituyen un factor importante de promoción del *fracking* en la región. Éstos señalan la existencia de grandes cantidades de recursos recuperables de gas y petróleo de esquisto en países de América Latina⁷. Por ejemplo, según la EIA, Argentina sería el segundo país con los recursos más cuantiosos de gas de esquisto a nivel mundial. No obstante, tales datos deben

⁴ Elaboración propia de datos en base a: British Petroleum, "BP Statistical Review of World Energy", junio de 2015. Disponible en: www.bp.com/statisticalreview

⁵ British Petroleum, Op. Cit. Por ejemplo, al final de 2014, las reservas de petróleo de Colombia le alcanzaban para 6.8 años de extracción, para 10.1 años en Argentina y 10.9 años en México. En el caso del gas natural, las reservas probadas le alcanzaban para 6 años de extracción en México, 9.3 años en Argentina, 13.7 años en Colombia, y 13.9 años en Bolivia.

⁶ Observatorio Petrolero Sur, "Última gota", en Fractura expuesta No. 3, Año III, julio 2014. Disponible en: <http://www.opsur.org.ar/blog/2015/07/03/fractura-expuesta-3-ultima-gota/>; Ver también: "Bolivia sin fronteras al extractivismo: exploración en áreas naturales protegidas". Disponible en: <http://elgranangular.com/2015/08/04/bolivia-sin-fronteras-al-extractivismo-exploracion-en-areas-naturales-protegidas/>

⁷ U.S. Energy Information Administration, "World Share Resource Assessments". Disponible en: <https://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/>

manejarse como meras estimaciones. Las reservas probadas de hidrocarburos no convencionales solo pueden cuantificarse con la perforación y fractura de los pozos⁸, lo que desde ya no ocurre con las estimaciones de la EIA. En años recientes, varios ejemplos de estimaciones generosas de recursos no convencionales se han reducido a cantidades ínfimas una vez realizada la cuantificación de reservas probadas⁹.

El nivel de avance de las operaciones de *fracking*, así como la recepción de éstas en las políticas públicas y la normativa de los países de la región, presentan diferencias, pero también rasgos comunes. Argentina, Brasil, Colombia y México cuentan con normas y políticas públicas relativas al *fracking*. Pero el nivel de avance de la fractura hidráulica varía entre los países que ya extraen hidrocarburos no convencionales, los que están desarrollando actividades de exploración o prospección, o los que simplemente han suscrito contratos para viabilizar el *fracking* sin iniciar aún operaciones. Conozcamos brevemente la situación de algunos de los países de la región:

- ▶ Argentina posee la mayor presencia de operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales a través de *fracking* en la región. Hasta 2014, existían allí más de 500 pozos de *fracking* en las provincias de Neuquén, Chubut y Río Negro¹⁰, incluyendo pozos perforados en Auca Mahuida, área natural protegida, y en territorios indígenas de mapuches. El país cuenta con dos normas principales de incentivo al *fracking* de hidrocarburos no convencionales: la Ley de la Soberanía Hidrocarburífera (2012) y la nueva Ley de Hidrocarburos (2014);
- ▶ México le abrió las puertas al *fracking* a través de la Reforma Energética de 2013. El *fracking* de hidrocarburos no convencionales está en una fase de exploración en el país. Hasta 2014 se perforaron 20 pozos¹¹ con esa técnica en los Estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En 2015, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México publicó la Guía de Criterios Ambientales para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos Contenidos en Lutitas.

⁸ D'Elia, E., Et. Al. (2014). "20 Mitos y realidades del *fracking*" (p.53). Ed. El Colectivo, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.opsur.org.ar/blog/2015/06/03/20-mitos-y-realidades-del-fracking/>

⁹ Por ejemplo, ver los casos de estimaciones sobredimensionadas en Polonia, y en la formación de esquisto de Monterrey en California. D'Elia, E. (2014), Et Al. Op. Cit., p. 54

¹⁰ D'Elia, E., et. al. (2014). Op. Cit.

¹¹ Ver Francisco Craviotto (Alianza Mexicana contra el Fracking) <http://aristeguinoticias.com/2507/mexico/en-mexico-ya-se-explotan-hidrocarburos-por-medio-del-fracking-craviotto-en-mvs/>

- ▶ En Colombia, la Agencia Nacional de Hidrocarburos ha otorgado seis bloques para la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales¹² en los Departamentos de Tolima, Cundinamarca, Antioquia, Caldas, Santander y Norte de Santander. En el país se han aprobado varias normas de regulación de las actividades de *fracking* de hidrocarburos no convencionales, entre ellas el Decreto N° 3004/13 y la Resolución N° 90341/14 del Ministerio de Minas y Energía;
- ▶ En Brasil, a través de la Ronda 12 de 2013, la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) licitó áreas con la posibilidad de realizar exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales. En el país, cualquier operador de un contrato de exploración o explotación de hidrocarburos puede realizar la fractura hidráulica de yacimientos no convencionales si cuenta con las licencias y autorizaciones específicas del Estado brasileño¹³. No existe información a la fecha sobre la existencia de operaciones de exploración o explotación de hidrocarburos no convencionales en Brasil. En 2014, la ANP aprobó la Resolución N° 21 que regula y establece los requisitos para actividades de fractura hidráulica de hidrocarburos no convencionales;
- ▶ Las operaciones de *fracking* en Chile se han concentrado en el sur del país, en la Isla de Tierra del Fuego. En 2013, la empresa estatal ENAP hizo un descubrimiento de gas natural en una formación de arenas compactas (Bloque Arenal). A partir de entonces se han perforado nuevos pozos que han extraído volúmenes crecientes de dicho hidrocarburo¹⁴. ENAP planea perforar un promedio de 30 pozos al año entre 2015 y 2020 en la zona de Magallanes¹⁵;
- ▶ En Bolivia, la empresa estatal hidrocarburífera YPF suscribió en 2013 un acuerdo de cooperación con su par de Argentina para estudiar la

¹² Herrera Santoyo, Héctor y Bernal, Milena "¿En qué va el fracking en Colombia y el mundo?" 16 de noviembre 2015, en Razón Pública. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/8983-%C2%BFen-qu%C3%A9-va-el-fracking-en-colombia-y-el-mundo.html>

¹³ OPSUR y Alianza Latinoamericana Frente al Fracking, "Avance ciego del fracking en América Latina" (Infografía), septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2015/09/mapainfoFRACKLAWebFinal2.png>

¹⁴ Gutiérrez Ríos, Felipe. "Chile entre la producción y la importación de gas no convencional", en Fractura expuesta No. 3, Año III, julio 2014. Observatorio Petrolero Sur, p. 40.

¹⁵ Ver: <http://www.cbhe.org.bo/noticias/2718-chile-enap-reservas-de-gas-no-convencional-cubriran-demanda-de-magallanes-hasta-2035>

potencialidad de hidrocarburos no convencionales en territorio boliviano¹⁶. Asimismo, instruyó a las empresas operadoras a extraer muestras de la formación Los Monos, donde se presume existen recursos de gas de esquisto, para realizar estudios posteriores.

II. Resistencias e incidencia para detener al *fracking* y prevenir sus impactos

Muchas organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas, organizaciones vecinales e instituciones de la región están desarrollando estrategias para generar información, sensibilizar a la población, promover el debate público, e incidir ante tomadores de decisiones para detener al *fracking*.

Sus esfuerzos han resultado en:

- ▶ Más de 50 municipios que han declarado la prohibición o moratoria del *fracking* en Argentina, Brasil, México y Uruguay¹⁷. Muchos de ellos se han basado en la aplicación del principio de precaución; así como en la preservación de las aguas superficiales y subterráneas, la salud y vida de las personas;
- ▶ Resoluciones judiciales que suspenden la ejecución de contratos petroleros susceptibles de realizar *fracking* en cuatro Estados brasileños: Sao Paulo, Piauí, Bahía y Paraná. Jueces han ordenado además que la Agencia Nacional de Petróleo de Brasil no realice nuevas licitaciones en las cuencas comprometidas hasta que los impactos ambientales y riesgos del *fracking* sean suficientemente conocidos en ese país¹⁸. Esas decisiones judiciales han respondido a acciones promovidas por el Ministerio Público Federal de Brasil;
- ▶ Varias publicaciones sobre los impactos del *fracking*, sensibilización a comunidades y un proyecto de ley apoyado por más de

¹⁶ Ver:

http://www.la-razon.com/economia/YPFB-acuerdos-YPF-operaciones-exterior_0_1850214982.html;
http://www.lidema.org.bo/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=231&Itemid=329

¹⁷ OPSUR y Alianza Latinoamericana Frente al Fracking, Op. Cit.

¹⁸ Cfr. EcoAméricas, Primeras concesiones de gas de esquisto en Brasil enfrentan obstáculos, febrero de 2015.

60 diputados nacionales y casi 20.000 personas para prohibir el *fracking* en México;

- ▶ Información sobre los impactos del *fracking*, sensibilización de la sociedad civil y promoción del debate público en Colombia, Bolivia y Chile, entre otros.

III. Unidos es mejor

En noviembre de 2014, se conformó la Alianza Latinoamericana Frente al Fracking para la generación de información, articulación de esfuerzos y la incidencia internacional para detener y prevenir sus impactos. Actualmente está integrada por 35 organizaciones de la sociedad civil e instituciones de ocho países de la región¹⁹.

En diciembre de 2015, en ocasión de la 21^o Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en París, la Alianza realizó un pronunciamiento público en el que urgió a los Estados a prohibir el *fracking* en aplicación del principio de precaución²⁰. Asimismo, llamó la atención sobre el hecho de que "*el fracking es una técnica experimental y ni gobiernos ni empresas deben realizar experimentos de alto riesgo con la vida, la salud de las personas ni el ambiente.*"

IV. Conclusiones

El *fracking* avanza a ciegas en América Latina; avanza sin que nuestros gobiernos conozcan de modo integral los impactos y riesgos de esta técnica, y sin que las empresas operadoras puedan prevenir o mitigar adecuadamente los mismos. Las operaciones de *fracking* se están realizando sin información, consulta previa ni participación de las poblaciones o comunidades afectadas. Los contratos y proyectos relacionados con el *fracking*, con muy pocas

¹⁹ Ver la lista de las organizaciones que forman parte de la Alianza Latinoamericana Frente al Fracking en: https://mx.boell.org/sites/default/files/uploads/2015/12/flyer_paris_web3_final.pdf

²⁰ Ver el Pronunciamiento completo de la Alianza en: <http://www.aida-americas.org/es/si-queremos-enfriar-el-planeta-el-fracking-debe-ser-prohibido>

excepciones, son inaccesibles a la sociedad civil, vulnerando la publicidad y transparencia que deberían regir temas de interés colectivo como éste. La promoción del *fracking* es una mala decisión en términos sociales, ambientales y económicos: nos lleva en la dirección incorrecta ante la urgencia global de disminuir los gases de efecto invernadero, a la vez que pone en severo riesgo los derechos a la vida y la salud de las generaciones presentes y futuras. También posterga la priorización de la inversión pública y privada en energías renovables más económicas y sostenibles. Nuestros países tienen el derecho al desarrollo, a beneficiarse de sus recursos naturales, pero el acceso a combustibles o a la renta que éstos generan no justifica los medios. Nuestro desarrollo debe basarse en el respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas.

Finalmente, nuestros gobiernos tienen la oportunidad y el deber de prohibir el *fracking* o declarar su moratoria en base al principio de precaución. Numerosas organizaciones sociales y ciudadanos de la región lo exigen. Demandan de sus gobiernos una transición energética de los combustibles fósiles a las energías renovables sin perder más tiempo.

REPRESAS SOBRE EL RÍO SANTA CRUZ:

IMPACTOS Y DERECHOS VULNERADOS¹

Documento elaborado por FARN ^{2,3}

Resumen Ejecutivo

En un contexto de necesidad global de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y nacional de satisfacer la creciente demanda de energía eléctrica, la cuestión energética surge actualmente como uno de los desafíos más complejos a resolver, tanto desde el punto de vista económico, ambiental y social, como desde el ámbito de las políticas públicas y la planificación estratégica de mediano y largo plazo.

Si bien Argentina necesita afianzar sus fuentes de energía, la evaluación de las distintas opciones existentes –entre las que se encuentran las represas hidroeléctricas– debe hacerse cuidadosamente, y valorando de manera integral e informada el conjunto de impactos que las mismas generan. Este documento profundiza el análisis de la información generada en relación al proyecto de construcción de las represas Kirchner y Cepernic sobre el río Santa Cruz.

¹ Este trabajo es una versión resumida de “Represas sobre el río Santa Cruz: una decisión que demanda un debate participativo, informado y estratégico”. La versión completa se encuentra disponible en: <http://farn.org.ar/archives/20398>

² Este documento fue elaborado por Andrés Nápoli (Director Ejecutivo de FARN), Ana Di Pangraco (Directora Ejecutiva Adjunta de FARN), María Marta Di Paola (Coordinadora en Economía y Política Ambiental) y Pía Marchegiani (Directora de Participación de FARN).

³ Éste trabajo se realizó con el apoyo de la Fundación Charles Stewart Mott.

1. Introducción

El complejo Kirchner–Cepernic⁴, ex Cándor Cliff–La Barrancosa, es un emprendimiento para el aprovechamiento hidroeléctrico del río Santa Cruz, en la provincia homónima. Se prevé ubicar la presa Presidente Dr. Néstor Kirchner (en adelante, Kirchner) en la transición entre el valle medio y el superior, en el km 250 del río Santa Cruz y a unos 170 km al este, por caminos, de la localidad de El Calafate, principal centro poblado más próximo al sitio. Por su parte, la presa Gobernador Jorge Cepernic (en adelante, Cepernic) prevé instalarse en la porción del valle medio, en el km 185 del cauce actual del río, y a unos 135 km al oeste por caminos de la localidad de Comandante Luis Piedra Buena, principal centro poblado más cercano al sitio.

Desde el convenio firmado en julio de 2007 por el Gobierno Nacional y la provincia de Santa Cruz para ejecutar la entonces llamada obra “Cándor Cliff” y “La Barrancosa, el proceso de adjudicación se caracterizó por distintas idas y vueltas, incluyendo adjudicaciones que luego fueron dejadas sin efecto sin conocer los motivos⁵.

Recién en agosto de 2012 se cursó un nuevo llamado a licitación –el tercero – informándose que el monto total de la obra sería el equivalente a unos USD 4100 millones, tendría un plazo de construcción de cinco años y demandaría al consorcio empresario una integración mínima del 30% de participación nacional.

En enero de 2013 se realizó la apertura de sobres con las ofertas para la licitación y en agosto del mismo año la obra fue adjudicada al consorcio conformado por Electroingeniería S.A., China Gezhouba Group Company Limited e Hidrocuyo S.A. Su oferta fue de USD 4.715.347.111 previendo realizar la

⁴ En mayo de 2011 la Legislatura de la provincia de Santa Cruz sancionó, mediante Ley Provincial N° 3206 y Ley Provincial N° 3207, el renombramiento de las represas Cándor Cliff y La Barrancosa como Represa Dr. Néstor Kirchner y Gobernador Jorge Cepernic, respectivamente.

⁵ En agosto de 2012 FARN presentó un pedido de acceso a la información pública ante la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) de la Secretaría de Obras Públicas (SOP) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (MINPLAN), solicitando se informara -entre otras cuestiones- cuáles eran esas “*causas ajenas a ambas partes*” que impidieron la ejecución de la obra ya adjudicada al consorcio integrado por Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A. (IMPISA), Camargo Correa Construcciones Civiles S.A. y Corporación América S.A. y que posterior aprobación en la Legislatura de la provincia. El 10 de septiembre de 2012 la SSRH contestó que la información solicitada debía ser requerida a la provincia de Santa Cruz y en consecuencia, el 23 de enero de 2013 se presentó un pedido de informes ante la Subsecretaría de Medio Ambiente (SSMA) de Santa Cruz el cual nunca fue contestado.

misma en el plazo de cinco años y medio⁶. El acuerdo de crédito⁷ se firmó entre el Ministerio de Economía de la Nación (MEN) y las siguientes entidades financieras: China Development Bank Corporation (CDB), Industrial and Commercial Bank of China Limited y Bank of China Limited. El primer desembolso se hizo efectivo el último día hábil de enero de 2015 por USD 287.723.536 (un 6% del monto total), para los trabajos iniciales de caminos, obradores y puentes en Santa Cruz, y el anticipo para la fabricación de los equipos de generación en China. El 15 de febrero de 2015 se firmó en El Calafate el “Acta de Inicio de Obra” y comenzó a correr el plazo.

Un dato que no debe soslayarse es que en mayo de 2015 el Grupo del Banco Mundial anunció la inhabilitación de la referida Gezhouba y sus subsidiarias por un período de 18 meses debido a la mala conducta de estas entidades en tres proyectos financiados por el Banco en China vinculados a la conservación del agua, recuperación tras terremotos y gestión de inundaciones.

El complejo hidroeléctrico Kirchner–Cepernic se encuentra en proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)⁸, el cual se rige por Ley General del Ambiente N° 25675 (LGA) y normativa de la provincia de Santa Cruz (Ley N° 2658 y decretos reglamentarios). El Estudio de Impacto Ambiental (EslA) del Consorcio Electroingeniería, Gezhouba e Hidrocuyo fue aprobado mediante Declaración de Impacto Ambiental (DIA) N° 2049/2015 por el término de un año, reduciendo el plazo de dos años como es habitual, con la obligación adicional de presentar informes cuatrimestrales de avances. En el marco de este proceso se celebró en diciembre de 2015 una audiencia pública.

De igual forma, surge importante destacar que a la fecha se han iniciado dos acciones judiciales contra el proyecto hidroeléctrico en cuestión, que se encuentran en trámite ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Estas acciones, iniciadas en diciembre de 2014 por la Asociación de Abogados

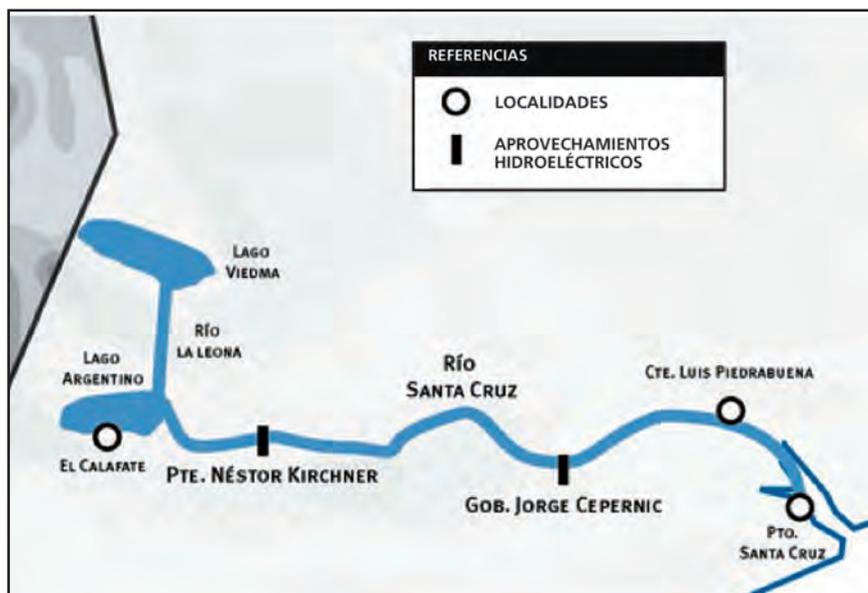
⁶ Cinco consorcios de empresas presentaron ofertas, uno de ellos –compuesto por la empresa argentina Pescarmona y las brasileñas Odebrecht (sucursal local) y Alston Brasil Energía y Transporte– habría ofrecido como propuesta de financiamiento al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil.

⁷ A través del Decreto N° 1091/2014 se aprobó el crédito para avanzar con dicha obra.

⁸ Tramitando bajo el expediente N° 902.907/JGM/2015 de la Subsecretaría de Medio Ambiente de Santa Cruz.

Ambientalistas de la Patagonia⁹ y en octubre de 2015 por la Fundación Banco de Bosques¹⁰ cuestionan principalmente los defectos de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, en especial que no se hubiera efectuado los estudios ambientales correspondientes.

A pesar de la celebración de la audiencia pública y el avance de las distintas etapas del procedimiento de EIA arriba señalados existen serios cuestionamientos, tanto a aspectos procedimentales como de fondo del proyecto, y en lo que hace a la valoración y la omisión de asuntos cuyo conocimiento, estudio y ponderación resultan sustanciales para este proceso, y los cuales se han omitido o no han sido debidamente tenidos en cuenta. Este documento realiza una breve síntesis de dicho aspectos.



Fuente: Plan Energético Nacional 2004-2019.

⁹ CSJ 005258/2014-00 "Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/Santa Cruz provincia de y otro s/lamparo ambiental". El dictamen de la Procuración General de la Nación entendiendo que no corresponde la competencia originaria de la CSJN puede verse en: http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2014%5CIGarcia%5Cdiciembre%5CAs oc_Abog_Amb_CSJ_5258_2014.pdf

¹⁰ CSJ 004390/2015-00 "Fundación Banco de Bosques para el manejo sustentable de los recursos naturales c/Santa Cruz, provincia de y otros s/ acción declarativa de inconstitucionalidad".

II. Falta de prioridad de la construcción de las represas

La crisis energética que atraviesa el país, con una creciente demanda de energía eléctrica, genera una serie de complejos desafíos que requiere medidas de corto, mediano y largo plazo. A su vez, las distintas decisiones deben ser cuidadosamente estudiadas y tomadas en base a fundamentos técnicos, económicos, ambientales y sociales.

En ese sentido se destaca un estudio¹¹ realizado por la ex Secretaría de Energía de la Nación (SE) y la firma Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. (EBISA) titulado “*Evaluación expeditiva de aprovechamientos hidroeléctricos*”, el cual evaluó 30 proyectos hidroeléctricos teniendo en cuenta aspectos económicos, técnicos y ambientales. Dicho estudio oficial situó a la presa Kirchner en el 11° lugar de preferencia para su construcción, mientras que la presa Cepernic quedó en la 21° posición, lo cual denota el bajo nivel de prioridad y viabilidad técnica que la máxima autoridad energética de la Argentina le otorgaba a la construcción de ambas represas. En cuanto a su calificación económica, las represas Kirchner y Cepernic se ubican en el orden 23 y 25 de prioridad, respectivamente.

Dentro de las recomendaciones, además de destacar la necesidad de actualizar la información vigente, el estudio establece que se deberá realizar una evaluación ambiental estratégica, la evaluación de impacto acumulativa a nivel inventario y un análisis integral de la *cuenca hidrográfica*, de conformidad con la legislación ambiental actual.

El estudio referido ha suscitado distinto tipo de críticas, especialmente de sectores que defienden el emprendimiento y/o promueven las energías hidroeléctricas. Entre ellas¹² se argumentó que las concepciones y criterios de diseño se encuentran desactualizados y que resulta necesario que la Nación acuerde con las provincias la planificación energética ya que éstas resultan las titulares del dominio originario de los recursos naturales.

¹¹ Disponible en: http://www.ebisa.com.ar/sites/default/files/Evaluacion_proyectos_hidroelectricos_Resumen_Ejecutivo.pdf

¹² “*De Defensores y detractores en el debate sobre la construcción de las hidroeléctricas en Santa Cruz*” publicada el 21 de enero de 2016 en el diario digital Energía Estratégica. Disponible en: <http://www.energiaestrategica.com/revuelo-periodistico-cuestionamientos-y-acciones-emprendidas-acerca-de-la-construccion-de-los-dos-aprovechamientos-hidroelectricos-sobre-el-rio-santa-cruz/>

Ahora bien, respecto de las preocupaciones y del alcance e importancia del estudio de la SE y EBISA resulta importante señalar algunos aspectos. En primer lugar, el propio estudio señala que la información debe ser actualizada. No obstante ello, la información resulta desactualizada para todos los proyectos hidroeléctricos evaluados de igual manera, motivo por el cual resultaría sumamente auspicioso la posibilidad de contar con un nuevo estudio, de iguales características, que incorpore los datos nuevos relacionados con los proyectos, como así también, la consulta a organismos públicos y la opinión de expertos. En ese sentido, una actualización del mencionado estudio tendría también en cuenta de mejor manera, por ejemplo, la existencia de áreas protegidas tales como el PN Los Glaciares, más de 170 unidades arqueológicas y la presencia de comunidades originarias, circunstancias todas que ameritan mayor rigor en la evaluación del proyecto¹³.

En segundo lugar, y más allá de la necesidad de actualización de la información disponible para su realización, cualquier proceso de planificación energética debe contar con un estudio comparativo multi-criterial del estilo del citado, que permita identificar claramente los proyectos prioritarios de los no prioritarios, y todos dentro de la misma fuente de generación de energía.

En relación con esta apreciación debemos destacar que la planificación energética es una función que corresponde de manera ineludible al Estado Nacional, quien debe llevarla adelante siempre en consulta con las provincias como titulares del dominio originario de los recursos naturales. Ello por cuanto la producción de energía abarca además de su generación, el transporte, la distribución y el consumo, aspectos que sin duda trascienden los límites de las competencias meramente locales.

Este es el esquema que prevé la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 30 al referirse a los establecimientos de utilidad nacional; además, la CSJN determinó que las represas hidroeléctricas deben ser consideradas como establecimientos de utilidad nacional¹⁴, criterio que fue sostenido por la Procuración General de la Nación (PGN) en "*Hidroeléctrica el Chocón S.A. c/ provincia de Buenos Aires*" de 1997, referido a la generación, transporte y consumo de energía eléctrica.

La planificación energética demanda por tanto, una articulación permanente entre Nación y provincias, y los estudios integrales cobran un rol preponderante por cuanto permiten armonizar las necesidades de desarrollo local con aquellas que hacen al conjunto del país.

¹³ Ver metodología para la evaluación ambiental en el citado informe de la SE y EBISA.

¹⁴ Fallos 302: 1461.

Por otra parte, y más allá de la consideración especial relacionada con el aporte energético que ambas represas integrarían al Sistema Interconectado Nacional de Energía Eléctrica¹⁵, se debe tener en cuenta que los estudios técnicos realizados indican que las mismas tendrán un factor de capacidad de un 32%, estando situadas en una zona donde el tendido de alta tensión sólo podrá transportar el 43% de la energía que se producirá.

El Instituto Argentino de la Energía, que se define como promotor de la hidroelectricidad, opinó¹⁶ que el sistema de transmisión de la energía generada por las represas Kirchner y Cepernic implica una muy alta inversión que no puede ser soslayada, y que la construcción de un tendido que transporte el resto de la energía tendría un costo aproximado de USD 2000 millones, encareciendo en un 45% la obra que ya era muy cara para el beneficio proyectado.

De esa manera, **resulta especialmente importante que en un contexto de crisis energética se pongan en marcha mecanismos adecuados de planificación que eviten la generación de cuellos de botella o problemas que podrían sortearse con adecuadas instancias de análisis.** Para ello, es elemental contar con estudios que faciliten el poder definir las prioridades de inversión de acuerdo a análisis integrales que ponderen distintos criterios; y si en todo caso, los estudios existentes requirieran actualización, ello debe llevarse a cabo. **Al mismo tiempo, no resulta recomendable que se avance con proyectos que no se encuentran en el mejor orden de mérito, como es el caso de las represas Kirchner y Cepernic.**

III. La falta de una evaluación completa e integral: impactos ambientales no suficientemente abordados

El río Santa Cruz fluye desde los campos de hielo y nieve eterna hasta el mar. Se trata de una geografía virgen, testimonio de las últimas glaciaciones, que ha sido lugar de las exploraciones emprendidas, entre otros, por Charles Darwin, Robert Fitz Roy y Francisco P. Moreno.

¹⁵ La represa Kirchner aportará 1140 megavatios de potencia y la represa Cepernic 600 megavatios totales, con los que el complejo generará una potencia eléctrica de 1740 megavatios.

¹⁶ Leer más en: http://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2015/03/Comunicado_IAE_Hidroelectricas_mar_2015.pdf

Las represas hidroeléctricas Kirchner y Cepernic alterarán el curso del río Santa Cruz, convirtiendo más del 50% del mismo en espejos de agua superficiales, modificando en forma notoria su caudal y dejando bajo el agua 47.000 hectáreas de nuestra Patagonia.

Pero además, la construcción de dos represas sobre el curso alto y medio del río Santa Cruz podría tener un impacto no estimado en el flujo de las aguas, cambiando el vertido de los sedimentos característicos de un río glaciario, y con impactos en las comunidades costero-marinas desconocidos y aún pendientes de estudio.

Cabe resaltar, con gran preocupación, la opinión de una autoridad central en el caso del complejo hidroeléctrico que nos convoca, la Administración de Parques Nacionales (APN). Este organismo produjo recientemente un estudio titulado "*Construcción de las represas JC y NK en el río Santa Cruz: resumen de valores del área e impactos*¹⁷" que da cuenta de los distintos impactos ambientales que podría ocasionar un proyecto de este tipo y envergadura.

La APN resalta que una de las principales falencias resulta la errónea determinación del área de influencia del proyecto, circunstancias que determinan la insuficiencia del análisis de los posibles impactos en distintos componentes del ambiente. Así, sostiene que el proyecto genera, por un lado, irreversibles impactos, y por el otro, potenciales impactos hoy desconocidos que requieren un mayor estudio.

Entre los principales efectos que podría generar este proyecto la APN destaca **la severa afectación e irreversible pérdida de valiosa biodiversidad, flora, comunidades limnológicas, así como valores culturales, debido a la pérdida de información arqueológica y patrimonio paleontológico.**

Asimismo, la APN indica que la modificación del régimen hidrológico del río Santa Cruz generará variaciones en los patrones de acumulación, erosión, temperatura, con repercusiones en los acuíferos y variación en los niveles de base, afectando la diversa y valiosa flora y fauna.

Agrega la APN que los cambios en el régimen hidrográfico mencionados podrían afectar la zona estuarial -vecina al Parque Nacional Monte León (PN Monte León)- y que por tanto, la pluma de sedimentos se vean afectadas, impactando a distintas aves marinas y costeras.

El río Santa Cruz conforma un área de gran riqueza ornitológica. En el área de influencia de la ría se registran seis especies globalmente amenazadas: el

¹⁷ Disponible en: <http://www.parquesnacionales.gob.ar/>

Choique (*Rhea pennata*), el Pingüino Patagónico (*Spheniscus magellanicus*), el Macá Tobiano (*Podiceps gallardoi*), el Petrel Gigante Común (*Macronectes giganteus*), el Flamenco Austral (*Phoenicopterus chilensis*) y el Chorlito Ceniciento (*Pluvianellus socialis*).

En particular, preocupa el posible impacto de las obras y su influencia en el sector mencionado, en virtud de ser esta ría un sitio de invernada para el críticamente amenazado Macá Tobiano, ave endémica¹⁸ de Argentina y Monumento Natural Provincial¹⁹, y sobre el que se están enfocando numerosos esfuerzos de conservación por parte de organizaciones no gubernamentales, y los Estados provincial y nacional. En el área ha sido registrada hasta un 12% de la población estimada de una especie que resulta además un recurso eco-turístico reconocido, y un símbolo y emblema de la problemática ambiental santacruceña.



▼
Macá tobiano por *Santiago Imberti*.

¹⁸ El Macá tobiano es una especie de zambullidor que habita lagos y lagunas de las mesetas patagónicas por encima de los 700 msm durante el período reproductivo (noviembre a marzo). Durante los meses invernales, al congelarse gran parte de los cuerpos de agua en que habita, atraviesa la estepa patagónica y se desplaza hacia la costa Atlántica de la misma provincia, en los estuarios de los ríos Santa Cruz, Coyle y Gallegos. Si bien cuenta con pocos registros provenientes de Chile, siendo allí una especie ocasional, es considerado exclusivo (endémico) de la Argentina. Luego de su descubrimiento en el año 1974, su población se estimaba en unos 3000 / 5000 individuos. En el presente, estudios preliminares indicarían que no superaría las 300-400 parejas reproductivas. Fuente: Aves Argentinas, más información en http://www.avesargentinas.org.ar/12/03-aves_en_peligro_macá_tobiano.php

¹⁹ Ley N° 2582, disponible en: <http://www.hcdcaletaolivia.gov.ar/pdf/archivos/lp/2582.pdf>

A la voz de la APN se suma la de otros profesionales advirtiendo posibles impactos del complejo hidroeléctrico sobre el río Santa Cruz. El Ingeniero Civil Gerardo Bartolomé²⁰ ha alertado sobre los efectos ambientales negativos que podría ocasionar la presa Kirchner.

En particular, **cómo podría afectar al glaciar Perito Moreno el hecho de que la cota del Lago Argentino ya no dependa de cambios de altura que se producen naturalmente sino de la demanda energética del país.**

Por su parte, Juan Pablo Milana –Doctor en Ciencias Geológicas e Investigador principal del CONICET²¹– ha afirmado que los efectos e impactos negativos de la construcción de las represas también podrían ser irreversibles respecto de los glaciares.

En efecto, tal como reconoce el propio EsIA del proyecto Kirchner-Cepernic, uno de sus aspectos ambientales más preocupantes es la posible afectación de glaciares (Perito Moreno, Spegazzini y Upsala) según la mayor vinculación con el Lago Argentino. En efecto, **se aprecia que la construcción de este complejo hidroeléctrico podría constituir un potencial riesgo a la preservación de los glaciares en la cuenca del Lago Argentino** –por la alteración de su ciclo natural–, justificando la adopción de medidas pertinentes para su preservación conforme lo prevé la Ley N° 26639²² de Presupuestos Mínimos para la preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial sancionada en el año 2010.

Cabe recordar que esta norma nacional busca la protección de los glaciares y del ambiente periglacial, con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico. Los glaciares constituyen bienes de carácter público (artículo 1, Ley N° 26639).

Para la efectiva protección de los glaciares, se crea un **inventario de glaciares** como instrumento clave para individualizar los glaciares y geformas periglaciares que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional, y con toda la información necesaria para su adecuada protección,

²⁰ Bartolomé, Gerardo (2014) “*El Perito Moreno En Peligro*”. Revista Digital de Argentina Ambiental N° 56 Año 2 <http://issuu.com/argentinambiental/docs/revargamb56>

²¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

²² Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm>

control y monitoreo (artículo 3, Ley N° 26639)²³. Este inventario incluye tanto a los glaciares como al ambiente periglacial porque para proteger los primeros hace falta también proteger el entorno periglacial, ya que las condiciones que afectan a los ambientes periglaciales inciden en el comportamiento de los glaciares²⁴.

Ahora bien, **aunque la obra de las represas Kirchner y Cepernic no se encuentre emplazada en zona glacial o periglacial, y toda vez que los glaciares resultan una parte fundamental de los regímenes hídricos del país, para autorizar un proyecto de tales características resulta sumamente necesario contar con suficiente información para prevenir cualquier tipo de daño, o en su defecto actuar precautoriamente.**

El informe de la APN además de llamar la atención sobre aspectos centrales de falta de información, refiere a **incertidumbre sobre la posible afectación al nivel del Lago Argentino y su efecto sobre los glaciares; alerta sobre la falta de definición del rango de variación de la cota de los lagos que conforman el PN Los Glaciares y sus posibles efectos en sitios arqueológicos.** Asimismo, indica que *“siempre cabe la posibilidad de que la cota máxima de endicamiento modelada rebase lo estipulado, produciendo el anegamiento de estos sitios y, también, modificaciones en el nivel de aguas del Lago Argentino.”*

Por otra parte, **el EsIA del proyecto y sus estudios complementarios, se enfocan principalmente a analizar el área de la obra, no abordando suficientemente las consecuencias de la instalación de las presas en los ecosistemas y entorno ambiental.** La justificación de que no habría impactos al PN Los Glaciares viene dada en el EsIA del proyecto por dos cuestiones: distancia de las obras y criterios de operación, priorizando la no afectación al sistema natural.

En razón de ello, resulta central realizar un estudio completo e integral de todo el sistema hidrogeológico del río Santa Cruz, que integre

²³ El inventario registra información por cuenca hidrográfica, ubicación, superficie y clasificación morfológica de los glaciares y del ambiente periglacial. El mismo debe ser actualizado cada cinco años, para verificar los cambios en superficie de los glaciares y del ambiente periglacial, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para su conservación (artículo 4, Ley N° 26639). El organismo responsable de la confección y el monitoreo del estado de los glaciares y del ambiente periglacial será el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales con la coordinación de la autoridad nacional de aplicación, que en la actualidad es el recientemente creado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS), anteriormente la SAyDS (artículo 5, Ley N° 26639).

²⁴ Canziani O. y Nosedá P. (2012) *“Los glaciares en Argentina. Cambio climático, vulnerabilidad y protección jurídica”* en Informe Ambiental Anual de FARN - 2012.

también las características y dinámicas particulares de los glaciares y ambiente periglacial en la zona. Para ello, el inventario de glaciares es una pieza fundamental.

Según información recabada²⁵ por FARN mediante distintos pedidos de informes, a la fecha **el inventario nacional de glaciares del río Santa Cruz no habría sido finalizado y/o publicado.** La preocupación por la situación de los glaciares frente al proyecto Kirchner-Cepernic llevó a FARN a solicitar información²⁶ específica sobre el avance del inventario en la provincia de Santa Cruz, y sobre la participación e interacción de la SAyDS –como autoridad de aplicación de la Ley N° 26639– en la EIA del complejo hidroeléctrico de referencia. Así también, se le requirió a la autoridad responsable de velar por la protección de los glaciares brindara información sobre las áreas comprendidas en los valles de inundación de los embalses y la posible afectación de los ciclos naturales mediante la modificación del nivel de las aguas del Lago Argentino. Se recibió como respuesta en septiembre de 2015 que la SAyDS no contaba con información al respecto por exceder su competencia. Sin embargo, refirió a un intercambio con la SSRH en la que se solicitaba información sobre las características y geo-referenciamiento de los glaciares en Santa Cruz²⁷.

A la inquietud sobre la posible afectación de glaciares se suma que **el propio EsIA de la obra da cuenta del escaso conocimiento sobre los distintos procesos que influyen en la dinámica de los glaciares.** Además llama la atención la **ausencia de consultas a organismos especializados en el conocimiento de glaciares y ambiente periglacial como el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA).**

Estas circunstancias requieren justamente el más detallado conocimiento de la dinámica de los glaciares posible, y los apartados anteriores dan cuenta de que la información sobre los impactos de las represas resulta incompleta e insuficiente, ya que abarca principalmente el área de la obra sin tener adecuadamente en cuenta el entorno ambiental y los distintos tipos de impactos ambientales directos e indirectos. **El área de influencia del proyecto debería integrar una mirada ecosistémica, y de este modo,**

²⁵ Disponible en:

http://www.glaciaresargentinos.gov.ar/wp-content/uploads/legales/informe_tecnico_2013.pdf

²⁶ El pedido de informes se encuentra disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/Pedido-a-SAyDS-por-Represa-Kirchner-Cepernic-por-Glaciares.pdf>

²⁷ El contenido de la respuesta recibida por FARN puede verse en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2016/01/1-07-2015-Respuesta-SAyDS-Glaciares-Santa-Cruz.pdf>

abarcar la totalidad de la cuenca hídrica. Es decir, tener en cuenta la influencia regional y marco del proyecto y así, ponderar el impacto a nivel de toda la cuenca con especial consideración de la situación de los glaciares y áreas periglaciales.

Cabe recordar que el sistema de protección y gestión ambiental que se instaura a partir de la reforma de la CN en 1994 integra toda una serie de principios y herramientas para asegurar el derecho a un ambiente *“sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las futuras generaciones”* (artículo 41, CN).

El **principio preventivo**²⁸ es uno de los institutos clave del paradigma ambiental ya que se dirige directamente a modificar la forma en que se llevan a cabo las distintas actividades humanas. Propone que el accionar del hombre tienda, en una primera instancia, a evitar la generación de daños al ambiente y sus distintos componentes, y en su defecto, una vez producido el daño se lo remedie y repare.

De esa manera, la lógica preventiva irradia todo el conjunto de objetivos, acciones, herramientas e instrumentos necesarios para llevar a cabo una gestión adecuada del ambiente en miras a su protección. Entre ellos, se destacan los **distintos tipos de evaluaciones ambientales** (EAE, EIA, entre otras) como instrumentos de gestión de riesgos de vital importancia para la gestión del ambiente. Buscan identificar los posibles impactos negativos de planes, programas, proyectos o actividades para evitarlos o minimizarlos.

Dado las características del proyecto Kirchner-Cepernic, en primer lugar, se requiere de una EAE conforme lo establece la Ley N° 26639, resaltado también en el citado estudio de la SE y EBISA. La EAE se define como un procedimiento que tiene como objetivo la valoración de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. La EAE se encuentra muy ligada a las políticas de desarrollo del territorio y a los planes de ordenamiento vigentes.

Luego de ello, se debe realizar una EIA con alcance a toda la cuenca hídrica del río Santa Cruz. **La EIA se define como un proceso técnico-administrativo, interdisciplinario, de múltiples pasos, que busca identificar efectos significativos que las actividades, obras o proyectos puedan**

²⁸ Establece que las causas y fuentes de los problemas ambientales deberán atenderse en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

generar sobre el ambiente y la calidad de vida de las personas, con el fin de actuar anticipadamente y prevenirlos; toda vez que una vez que se producen son muy difíciles o imposibles de remediar.

Tanto la EAE como la EIA son instrumentos que buscan la prevención de daños en función del nivel de información que manejan, y prevén como obligatoria la participación ciudadana. La EAE permite generar los marcos iniciales de contenidos y alcances para las EIA de aquellos proyectos que surjan de las decisiones estratégicas analizadas, permitiendo una mayor compatibilización con los objetivos del desarrollo sostenible.

Para el proyecto de las represas Kirchner y Cepernic, la EAE no fue realizada y la EIA no fue realizada de modo completo e integral, adoleciendo además de serios déficits que dan cuenta de que la información presentada, discutida y evaluada no alcanza para asegurarse que el proyecto no genere impactos ambientales graves e irreversibles.

IV. Déficit en el procedimiento de EIA

El procedimiento de EIA, como fue mencionado con anterioridad, está previsto en el ordenamiento jurídico nacional y en normativa de la provincia de Santa Cruz. Para que este procedimiento se considere cumplimentado, debe respetar cada uno de distintos pasos (Estudio de Impacto Ambiental con identificación de los distintos impactos ambientales en los distintos componentes del ambiente, etapa de consulta a la ciudadanía con discusión amplia de aspectos técnicos y no técnicos, toma de decisión de la autoridad que podrá autorizar, modificar o no autorizar la obra), en ese orden y garantizarse el amplio y adecuado acceso a la información pública, que permitirá al público conocer el proyecto para poder discutir el mismo en igualdad de condiciones, que todas las personas que por cualquier motivo puedan considerarse interesadas en el proyecto se involucren.

En el caso de estudio, se identificaron los siguientes déficits:

a. Insuficiente e incompleta información

La información pública constituye uno de los pilares fundamentales para llevar a cabo una adecuada gestión ambiental y resulta al mismo tiempo, indispensable para evaluar el resultado de las políticas implementadas y apreciar las previstas para el largo y mediano plazo.

Asimismo, es un requisito esencial para que la sociedad conozca, comprenda y participe en las decisiones que puedan afectar su propia calidad de vida y la de futuras generaciones. En materia ambiental, tanto la Ley N° 25831²⁹ (de modo específico) como la LGA (de modo general) regulan la materia y resultan de aplicación en todas las jurisdicciones nacionales.

El proceso de EIA del complejo Kirchner-Cepernic a la fecha no ha incluido información sobre variados aspectos relevantes para evaluar ajustadamente sus impactos ambientales, circunstancia que atenta no solo contra la participación ciudadana –ya que quien esté desinformado o deficientemente informado difícilmente podrá participar en igualdad de condiciones en los procesos de toma de decisiones– sino que además, no permite asegurar que el procedimiento mismo cumpla sus primordiales fines preventivos. Esto es, en tales condiciones no se puede evitar o minimizar la generación de impactos graves e irreversibles.

En tal sentido, **a lo largo de la tramitación de proceso de licitación y adjudicación de las represas se destacan dificultades para acceder a la información sobre distintos elementos e instancias del proyecto.**

Desde el año 2012, FARN viene realizando una serie de pedidos de acceso a la información pública a distintos organismos provinciales y nacionales³⁰. En tanto se avanzó en el conocimiento de ciertos aspectos del proyecto, a través de información brindada por los entonces organismos nacionales, llama la atención la falta de respuesta de parte de los organismos provinciales como el de ambiente (SSMA) a cargo de la conducción del procedimiento de EIA, el cual nunca contestó al pedido de informes realizado el 23 de enero de 2013³¹.

²⁹ Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=91548>

³⁰ Los pedidos y respuestas pueden verse en el Anexo.

³¹ El pedido y la constancia de su recepción puede verse en: <http://www.farn.org.ar/plataformae-nergia/wp-content/uploads/2014/03/Pedido-de-informe-a-Subsecretaria-de-Ambiente-de-la-Prov.-de-Santa-Cruz-y-respuesta..pdf>

b. Inadecuada delimitación del área de influencia

El EsIA, que constituyó la principal fuente e insumo de todo el procedimiento de EIA, delimitó el área de influencia del proyecto con un criterio restrictivo, dejando afuera importantes zonas que conforman una unidad ecosistémica.

La delimitación del área de influencia de determinado proyecto es uno de los aspectos más importantes a la hora de definir los términos de referencia para los EsIA correspondientes, ya que determina la principal área de estudio de impactos.

Para la APN, el EsIA se circunscribió exclusivamente al área de afectación de la obra dejando fuera al entorno ambiental y sus impactos directos e indirectos del funcionamiento de la presa sobre 200 km de extensión que debería ser el área de influencia del proyecto.

De esa manera, la unidad de análisis principal debería comprender la cuenca hidrográfica del río Santa Cruz, aspecto que además había sido expresamente planteado como recomendación en las conclusiones efectuadas por el estudio oficial de la SE y EBISA.



▼
Toma área del río Santa Cruz por Alberto Hemlich.

C. Falta de participación de organismos clave en el procedimiento de EIA

La legislación local además de designar a la SSMA de Santa Cruz como autoridad competente para llevar adelante el procedimiento de EIA, prevé la conformación de una Comisión Evaluadora integrada por distintos organismos estatales cuando se vean involucradas otras actividades ya previstas en normativa ambiental.

Así, el artículo 5 de la Ley N° 2658 sobre EIA de Santa Cruz establece que cuando existan actividades reguladas por otras normativas ambientales, provinciales o nacionales, se debe conformar una comisión para evaluar los informes técnicos. De esa manera, se asegura que todas las autoridades -sin importar la jurisdicción- con competencia en aspectos relevantes de protección ambiental u otras actividades alcanzadas por el proyecto, no solo participen del proceso sino especialmente formen parte de su evaluación.

Por ello, llama significativamente la atención la ausencia de voces especializadas en materia de protección ambiental con directa vinculación a los impactos más significativos del proyecto. En particular, no se ha dado participación al ya referido IANIGLA, dependiente del CONICET, y al ahora MAYDS con arreglo a la Ley N° 26639, a efectos de determinar en forma fehaciente el impacto en los glaciares y ambiente periglacial que estos organismos son responsables de proteger. Por otra parte, y como el sistema de glaciares conforma el PN Los Glaciares, tampoco se ha dado intervención a la APN como su autoridad de aplicación^{32 33}. La opinión de estos organismos resulta de trascendental importancia y no pueden estar ausentes del presente proceso de evaluación, y de acuerdo con la información recabada no han tenido participación oficial.

d. EIA fragmentada

El procedimiento de EIA como procedimiento técnico-administrativo de múltiples etapas, requiere que no se inicien fases posteriores en

³² Ley N° 22351.

³³ Para más información ver respuesta dada por la SAyDS al pedido de informes de FARN sobre este punto, agregada al Anexo.

tanto no se hayan concluido las fases previas. Esto es, que no se autoricen aspectos del proyecto, no habiendo evaluado participativamente su totalidad.

Conforme surge de los fundamentos de la ya referida demanda presentada ante la CSJN por la Fundación Banco de Bosques³⁴, la citada norma de EIA de Santa Cruz³⁵ estaría en contradicción con la LGA, al permitir la fragmentación en etapas circunstancias toda vez que la LGA establece con carácter de presupuesto mínimo -aplicable a todo el territorio nacional- que la evaluación de impacto ambiental debe ser presentada previo al inicio de las obras, no pudiendo darse inicio hasta que se cumpla con este procedimiento.

En ese sentido, se destaca la propuesta de trabajo denominada "Plan de Gestión Ambiental" presentada por la Unión Transitoria de Empresas (UTE) ante la SSMA santacruceña el 12 de septiembre de 2014, la cual da cuenta de la existencia de una serie de etapas administrativas en la que se dividió el proyecto "Aprovechamiento Hidroeléctrico del río Santa Cruz". Cada una de ellas contaría con su correspondiente DIA. Estas etapas fueron denominadas "Confección del Proyecto Ejecutivo" y "Ejecución del Proyecto Ejecutivo"³⁶. Las obras involucradas en el proyecto ejecutivo comenzarían a partir de un año de la firma del acta de inicio de obras (15 de febrero de 2015). El plan de trabajo definitivo resultaría del ajuste a las distintas observaciones y fechas fijadas en distintas etapas ambientales³⁷.

La cantidad de estudios complementarios que van surgiendo a las distintas observaciones que efectúa la Comisión Evaluadora impide tener un panorama general y completo de los impactos del proyecto. Para la propia Comisión Evaluadora existen aspectos de fondo que no han sido abordados del todo, así como también, le resulta insatisfactoria la línea de base en el EsIA por no resultar representativa para tomar una decisión definitiva.

³⁴ CSJ 004390/2015-00. Op. Cit.

³⁵ Artículo 8, Ley N° 2658 establece las siguientes etapas de la EIA: "a) La presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental; b) La presentación del Estudio Técnico de Impacto Ambiental solicitado por la autoridad de aplicación; c) La participación ciudadana, a través de audiencias públicas, presentación de denuncias, opiniones o pareceres que serán recepcionadas por la autoridad de aplicación, de acuerdo con los requisitos establecidos en la reglamentación de la presente; d) El dictamen técnico; e) La Declaración de Impacto Ambiental, renovable cada dos años durante toda la vida útil del emprendimiento; f) El Certificado de Aptitud Ambiental."

³⁶ Para más información ver respuesta brindada por la SOP del MINPLAN en el Anexo.

³⁷ Se indican una serie de estudios de distinto tipo (EIA-Obras temporarias, 1 Etapa; EIA-Obras Temporarias, 2 Etapa; EIA-Obras Generales 1 Etapa; EIA-Obras Generales 2 Etapa + operación y mantenimiento) sumando más de 50 elementos a ser considerados.

En esa línea, no se entiende por qué si la propia Comisión Evaluadora considera que la información resulta incompleta para evaluar los impactos ambientales, de todos modos aprueba el proyecto.

De igual forma, el análisis de las consecuencias e impactos correspondientes al llenado de los perillagos que conforman las represas se deja para una etapa posterior, en tanto dicha situación se producirá recién dentro de cuatro años, tiempo en el que se terminarán de concretar los impactos ambientales previstos y no previstos. Sin embargo, resulta infundado postergar o dejar abierta la evaluación de los impactos ambientales para un momento en el que será sin dudas más difícil poder analizar, y en su caso, evitar dichos impactos. **Esto es, con la obra muy avanzada y los desembolsos realizados, cabe preguntarse ¿cómo se podrá en todo caso suspender y/o modificar sustancialmente el proyecto del que se tendrá certeza que genera impactos significativos para el ambiente y la salud humana?**

e. Falta de antecedentes del responsable del EsIA

Especialistas en el análisis de los impactos de las represas destacan el evidente conflicto de intereses que se da cuando quien tiene que evaluar la viabilidad ambiental de un proyecto, es luego contratado para la construcción de la represa. Sostienen que aunque los consultores parezcan independientes, muchas veces tienen interés en minimizar los impactos ambientales ya que si sus conclusiones no son favorables a los proyectos, no volverán a ser contratadas.³⁸

Este tipo de dificultades no ocurre exclusivamente en el caso de proyectos de represas, sino que puede verse en proyectos de otras características (mineros, hidrocarburíferos, entre otros). A ello, se suma que en la actualidad Argentina no cuenta con legislación nacional (de presupuestos mínimos, y aplicable a todo el territorio nacional) que regule las características y requisitos mínimos para la contratación de consultoras y profesionales para la confección de EsIA.

Sin perjuicio de ello, el análisis de los antecedentes de los profesionales que realizan los EsIA debería abarcar al menos dos aspectos. Por un lado, poseer antecedentes específicos en el tipo de proyectos que se pretende analizar;

³⁸ Ver cita página 11 del "*Informe Guardianes de los Ríos*", International Rivers. Disponible en: http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/los_guardianes10-07.pdf

en especial cuando se trata de impactos sumamente complejos y de difícil previsión como aquellos que generan los aprovechamientos hidroeléctricos de gran envergadura³⁹. Por el otro, se requiere cierta capacidad para efectuar análisis sólidos e independientes que puedan servir de insumo a la mejora de proyectos en términos ambientales.

Patrick McCully en su libro "Ríos silenciados"⁴⁰ explica que decidir si el daño ambiental que generará una gran represa será compensado o no por los beneficios, se trata eventualmente una decisión política y subjetiva que debe adoptarse luego de un debate informado entre la gente afectada y el público general. Agrega que decidir si el costo de la extinción de una especie o la desaparición de un estuario es más o menos importante que los beneficios suministrados por la generación de electricidad, no debería ser responsabilidad exclusiva de una empresa de consultores con interés en su construcción.

El EslA de las represas sobre el río Santa Cruz fue realizado por la consultora "Serman y Asociados" la cual carece de antecedentes que permitan demostrar su independencia respecto de las empresas adjudicatarias de la obra.

Entre sus antecedentes se destaca que en el 2014 fue contratada por la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas (DPSOH) para la realización del "Estudio Integral y Proyecto de Obras de Regulación y Saneamiento para el Río Luján". El proyecto presentado adolecía una serie de defectos e inconsistencias, que adquirieron una nueva dimensión luego de las inundaciones que azotaron a la ciudad de Luján, en la provincia de Buenos Aires. No abordaba en forma integral la problemática y la solución propuesta, no contemplaba alternativas que tendieran a preservar el ecosistema hídrico, o medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Así también el EslA efectuado respecto de la central térmica de Río Turbio, 50 observaciones por parte de la SSMA de Santa Cruz en su dictamen técnico; un hecho inédito en la provincia. El EslA presentado por la consultora no fue impedimento para que la central de carbón (distante a menos de 100 kilómetros del glaciar Perito Moreno) se construyera sin atender los requerimientos de la citada autoridad.

Los ejemplos de los últimos párrafos, a los que se suman otros que por motivo de espacio no se pudo citar, dan cuenta de **un historial empañado de dudas respecto de los antecedentes de la consultora contratada;**

³⁹ bid.

⁴⁰ McCully, Patrick (2001) *"Ríos silenciados: ecología y política de las grandes represas"*. Zed Books (Londres), International Rivers and The Ecologist.

al contrario de los incuestionables antecedentes que se esperan de quien resulte responsable de realizar un estudio de la envergadura e importancia requerida para un proyecto de estas características.

f. Audiencia pública como una mera formalidad

La audiencia pública se compone por un conjunto de actos que comprenden diversos tiempos y acciones, pero que tienen como finalidad garantizar la efectiva y amplia participación del público interesado en el proceso, cuyo cumplimiento debe ser necesariamente garantizado por la autoridad de aplicación, y que en el caso de análisis presentan algunas dudas.

La convocatoria a audiencia pública por la construcción de las represas Kirchner y Cepernic fue publicada en el Boletín Oficial⁴¹ santacruceño el 25 de noviembre de 2015, siendo convocada para el día 9 de diciembre de 2015. En tal sentido, hay que tener en cuenta que **desde la fecha de la convocatoria hasta la celebración de la audiencia transcurrieron 14 días, de los cuales tan solo 6 fueron días hábiles** administrativos.

Sin duda, este plazo resulta sumamente exiguo para hacer posible que organizaciones e interesados pudiesen trasladarse hasta la ciudad de Comandante Luis Piedra Buena, lugar en donde se realizaría la audiencia.

Por otra parte, el plazo también resulta insuficiente para que el público interesado pueda acceder y analizar la información generada en el proceso de EIA⁴², que como podrá advertirse en este caso es sumamente extenso y de una alta complejidad técnica, lo cual incluso amerita la interconsulta con profesionales de distintas ramas del conocimiento.

Asimismo, se halla en absoluta contradicción con el objetivo y fundamento de la convocatoria a la audiencia pública, que se efectúa en relación a la envergadura de las obras, el impacto ambiental y la relevancia socioeconómica del emprendimiento⁴³.

⁴¹ B.O. AÑO LX N° 4992. Disponible en: <http://www.santacruz.gov.ar/boletin/15/noviembre15/E.E.%204992%2025-11-15.pdf>

⁴² Disponible en: <http://www.santacruz.gov.ar/portal/index.php/medio-ambiente/aprovechamiento-hidroelectrico-del-rio-santa-cruz>

⁴³ Ver disposición N° 468/15 de la SSMA de Santa Cruz disponible en: <http://www.santacruz.gov.ar/boletin/15/noviembre15/E.E.%204990%2023-11-15.pdf>

Además, el hecho de que la audiencia pública se hubiese celebrado el día 9 de diciembre de 2015, un día antes del recambio de autoridades -tanto a nivel provincial como nacional- impide en los hechos la libre participación de las autoridades competentes y aquellas que de una u otra forma pueden resultar interesadas en la realización del proyecto. Esto afecta y debilita la calidad y la legitimidad de todo el proceso de EIA.

Otro aspecto que también llama la atención en el presente proceso de EIA es que la amplia mayoría de las más de 60 personas que expusieron sus argumentos en la audiencia pública, se hayan encontrado vinculados o con un fuerte interés ligado al desarrollo del proyecto. Más del 50% de provenían directamente de empresas u organismos públicos (provincial y nacional), de sectores investigación vinculados a la construcción de las represas, o personas contratadas por las propias empresas que ratificaron la importancia de haber sido contratados para trabajar en los proyectos.

Las visiones u opiniones críticas fueron escasas. Representantes de las ONG⁴⁴ que asistieron tuvieron la oportunidad de disertar brevemente sobre las preocupaciones que les despierta el proyecto. **Las respuestas a sus interrogantes y cuestionamientos fueron superficiales y genéricas, sin atender los puntos concretos.**

De ese modo, **la audiencia pública se constituyó en una mera formalidad a los fines de refrendar el proceso de EIA, pero sin que sirviera de real instancia participativa** donde el de las opiniones vertidas en la misma, pudieran dar lugar a mejorar las condiciones de evaluación del proyecto.

V. Decisiones de política energética nacional ¿más amigable con el ambiente?

Las grandes represas generan una serie de altísimos impactos ambientales vinculados a la gran envergadura que implican. Suponen, en términos generales, la desaparición de biodiversidad y ecosistemas a gran escala por la anegación de grandes superficies de tierra, como así también en muchas ocasiones, la relocalización de comunidades humanas enteras.

⁴⁴ Aves Argentinas y Ambiente Sur.

Los grandes complejos hidroeléctricos son muchas veces presentados públicamente como proyectos que coadyuvan al crecimiento económico de países que, al poseer caudalosos cursos de agua, tienen la posibilidad de expandir la generación y oferta eléctrica global. Se busca crear un clima favorable para la construcción de estos emprendimientos, como posibilidad de avance económico, social y motivo de orgullo local y hasta nacional⁴⁵.

En este sentido, existen numerosas voces que sostienen que las represas hidroeléctricas deben ser consideradas como energías renovables y limpias -similar argumentación asociada a la energía nuclear- en contraposición a las provenientes de combustibles fósiles, que generan la mayor contribución a la generación de gases de efecto invernadero (GEIs). Energía a bajo costo, limpia, abundante, renovable y sin contaminación, es la premisa que se pregona desde distintos ámbitos, incluido el académico.

Cabe resaltar, que nuestro sistema legal no incluyó a este tipo de represas en el régimen de energías renovables, el cual excluye expresamente a los proyectos de centrales hidroeléctricas que superen un máximo de 50 MV (artículo 2, Ley N° 27191).

El binomio limpio/sucio encierra una excesiva simplificación de la realidad que termina invisibilizando los severos y gravísimos impactos que generan las represas, e incluso sus propias contribuciones en la generación al calentamiento global.

Las grandes represas adolecen también de presupuestos excesivamente caros e ineficientes que impactan en los recursos públicos. Su construcción es lenta, desapareja, inflexible y cada vez más costosa⁴⁶.

Por otro lado, **cuando se pretende impulsar proyectos hidroeléctricos como amigables con el ambiente, no se analiza suficientemente la contribución de los mismos al cambio climático**, y particularmente el rol que juegan en la vulnerabilidad al mismo. Según lo estimado por la CMR ya referida, posiblemente las emisiones brutas de los embalses representen entre el 1% y el 28% del total de las emisiones mundiales de GEIs liberados por las actividades humanas. Posteriormente, investigadores canadienses continuaron refinando los resultados de este estudio sugiriendo que los embalses son responsables del 7% del total de las emisiones de GEIs⁴⁷.

⁴⁵ M'Biguá (2010) Op. Cit.

⁴⁶ International Rivers Network (2003) Op. Cit.

⁴⁷ M'Biguá (2010) Op. Cit.

Así, **lo importante no es la denominación específica sino el análisis profundo de los distintos tipos de impactos de las diferentes fuentes de energía, como también de la cartera de proyectos disponibles;** con información seria y confiable se podrá optar por proyectos prioritarios, con mayor eficiencia y menores impactos socio-ambientales.

En ese contexto, **no se ha evaluado profunda, estricta e interdisciplinariamente la necesidad y razonabilidad de las represas en el río Santa Cruz, esto es, quiénes serán afectados y quiénes beneficiados; examinar alternativas, incluyendo la opción de desistir de tan cuestionado emprendimiento y, si resultara aceptable, su mejor ubicación, diseño y construcción.** Es decir, **el emprendimiento Kirchner-Cepernic debe ser evaluado no solo desde sus impactos locales en los ecosistemas** ya referido en el presente documento **sino desde su factibilidad técnica, económica, ambiental y social para todo el territorio nacional**, como elemento clave de la política energética nacional y a la luz de las distintas alternativas existentes, previo a que sean discutidos sus impactos en particular.

Previo al avance de este tipo de proyectos es necesario un debate participativo amplio, de largo plazo y con verdadero fundamento energético. Hasta el día de hoy, la instancia ni la escala permiten discutir ampliamente decisiones que involucren la matriz energética sino en todo caso, propugnar por modificaciones (escala, ubicación) de una decisión que fue tomada en otra instancia.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Se destacan una serie de consideraciones y recomendaciones, que dan cuenta que el proceso de evaluación de los impactos de las represas Kirchner y Cepernic debe ser revisado, ampliado y completado en un marco de debate amplio, informado y estratégico sobre las decisiones energéticas del país, que habilite, rechace o modifique la aprobación de los mencionados proyectos. Hasta tanto ello ocurra, deberán paralizarse todo tipo de obras vinculadas al proyecto.

Consideraciones respecto del proceso de EIA:

En primer lugar, el proceso de EIA se caracterizó por la ausencia de información de vital importancia, que le impide cumplir con los fines preventivos y precautorios que dicho proceso persigue como instrumento de gestión de riesgos para la gestión del ambiente. La falta de información sobre cómo la modificación del cauce del río Santa Cruz afectará a la biodiversidad y ecosistemas críticos y frágiles –en especial la situación de los glaciares y ambiente periglacial– imposibilita la evaluación integral de los impactos ambientales que generarán las represas. Por otra parte, los principales déficits de su procedimiento de EIA –tanto desde el punto de vista del diseño como de la propia implementación– contribuyeron a que la situación de falta de información se mantuviera.

- ▶ Se llevó a cabo **una delimitación del área de influencia del proyecto con un criterio restrictivo**, que se limitó exclusivamente al área de afectación de la obra, dejando afuera importantes zonas que conforman una unidad ecosistémica. Así, quedaron fuera del análisis impactos directos e indirectos que el funcionamiento de la obra ocasionaría a la cuenca hidrográfica del río Santa Cruz que debió haber sido la principal unidad de análisis, y en la que se encuentra el Lago Argentino e importantes glaciares como el Perito Moreno, el Spegazzini y el Upsala;
- ▶ Pese a que la normativa local contempla la conformación de una comisión evaluadora integrada por distintos organismos estatales cuando se encuentran involucradas otras actividades ya previstas en normativa ambiental, **no se dio intervención a autoridades como la APN, a la ex SAyDS, al actual MAyDS ni al IANIGLA**. Esta circunstancia resulta preocupante, ya que no sólo estas instituciones poseen responsabilidades en la protección de biodiversidad, en especial de los glaciares y el ambiente periglacial, sino que además cuentan con información relevante –y equipos de técnicos y profesionales con conocimiento sobre la materia– que en este proyecto no fue suficientemente estudiada;
- ▶ La **instancia de participación ciudadana**, que busca integrar al ciudadano –en forma colectiva o individual– al proceso de toma de decisiones, **adoleció de falencias que impidieron una real y genuina participación del público**. De igual forma, ha hecho que dicho ejercicio quedara reducido a un mero formalismo. El exiguo

plazo de 6 días hábiles entre la convocatoria y la celebración de la audiencia impidió una participación amplia de personas con interés en aportar puntos de vista críticos que permitieran enriquecer el debate. Además, el escaso tiempo otorgado por las autoridades entre la convocatoria y la realización de la audiencia impidió en los hechos la realización de un análisis pormenorizado de la compleja información que formaba parte del estudio de impacto ambiental y estudios complementarios, poniendo en juego la capacidad de injerencia real de la ciudadanía;

- ▶ La **fragmentación de las etapas del procedimiento de EIA dificultó la comprensión, discusión y análisis del proyecto** y sus impactos ambientales.

En otro orden de ideas, la EIA no fue precedida por una evaluación más amplia. Previo a la EIA del proyecto hidroeléctrico Kirchner-Cepernic debería haberse llevado adelante una EAE de modo participativo –de conformidad con legislación vigente– para analizar a un nivel más estratégico y amplio una decisión de este tipo.

Consideraciones sobre las decisiones de política energética:

- ▶ La **planificación energética**, que demanda una articulación permanente entre Nación y las provincias, **asume un rol preponderante** por cuanto permite realizar estudios integrales que abarcan el conjunto de necesidades e impactos que hacen a la generación, distribución y consumo de energía en el país, y en donde las necesidades de desarrollo local no pueden imponerse a aquellas que hacen al desarrollo del conjunto. **Esta planificación debe ir en línea con los compromisos asumidos por Argentina en el Acuerdo de París**⁴⁸ para atender la problemática del cambio climático global.
- ▶ Para efectuar dicha planificación, debe tenerse presente en el debate sobre decisiones estratégicas que **limitar la discusión al binomio energías limpias/energía sucias, simplifica e invisibiliza análisis más complejos sobre impactos ambientales**. Por el contrario, **las discusiones deben llevarse a analizar de la ma-**

⁴⁸ Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>

nera más amplia y participativa posible, todos los impactos sociales y ambientales que generan los distintos proyectos de energía.

- ▶ En particular, cuando se trata de **proyectos de aprovechamiento hidroeléctrico de gran envergadura** como las represas Kirchner y Cepernic, **no debe soslayarse que su alto nivel de impacto ambiental llevó precisamente a la decisión de política legislativa de dejar fuera del régimen de energías renovables a emprendimientos de más de 50 MW.**
- ▶ Es por ello, que en el contexto de crisis energética actual **resulta especialmente importante que en la planificación se incorporen estudios comparativos multi-criteriales que permitan identificar proyectos prioritarios dentro de la misma fuente de generación de energía de acuerdo a su mejor ecuación entre aspectos técnicos, ambientales, sociales y económicos.**
- ▶ En ese sentido, **la información oficial existente da cuenta de que el complejo Kirchner-Cepernic no se encuentra situado en el mejor orden de mérito**, habiendo al menos una decena de proyectos que cuentan con mejor calificación y perspectiva de viabilidad económica, social, energética y ambiental.

ANEXO

PEDIDOS DE INFORMES REALIZADOS POR FARN Y RESPUESTAS

10/08/2012	Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
17/08/2012	Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
23/01/2013	Subsecretaría de Ambiente de la provincia de Santa Cruz
11/02/2014	Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
8/7/2015	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

Sólo se obtuvo respuesta formal de autoridades nacionales, no así de las provinciales. Las notificaciones recibidas fueron las siguientes:

10/09/2012	Respuesta conjunta de los organismos a los pedidos de acceso a la información pública
25/02/2015	Respuesta de Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
1/9/2015	Respuesta Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Y EL CONTRATO YPF-CHEVRON

Rubén H. Giustiniani

Diputado Provincial (Santa Fe) Bloque Igualdad y Participación del Frente Progresista

Resumen Ejecutivo

La firma del Acuerdo de Proyecto de Inversión firmado el día 16 de julio de 2013 entre YPF S.A. y sus subsidiarias, y subsidiarias de Chevron Corporation, con el objeto de la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en Neuquén que incluye las áreas de Loma de la Lata Norte y Loma Campana generó y, lamentablemente, sigue generando, numerosos interrogantes, que YPF y el Gobierno Nacional (tanto la anterior administración al 10 de diciembre 2015, como la actual), insisten en no responder.

Me pregunté por aquel entonces y lo sigo haciendo ahora: ¿puede una sociedad con participación estatal mayoritaria (YPF S.A.), celebrar un multimillonario contrato de explotación petrolera con una multinacional (Chevron), cuyo monto y condiciones desconocemos, en 600 kilómetros cuadrados del territorio nacional, presentado como fundamental para la “recuperación de la soberanía energética”, y mantenerlo oculto? ¿Es eso posible en una república? ¿Se puede negar tal información? ¿Puede suceder eso sin menoscabar un principio básico de la democracia como lo es la soberanía popular? ¿Puede alguien ejercer semejante abuso de poder? ¿Se puede convalidar el ocultamiento del peligro ambiental? ¿Se puede ocultar el uso del dinero público?

Ante tantas preguntas sin responder, en un tema donde se impone la plena transparencia en el manejo del dinero y de los recursos naturales de todos los argentinos, decidí ejercer el derecho al acceso a la información pública, y después de casi tres años de juicio continuo luchando por ese derecho, ya que YPF se niega a cumplir con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que le ordenó a hacer público de manera íntegra el acuerdo de inversión con Chevron, privilegiando el interés de todos por encima del privado, siguiendo así la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el precedente "Claude Reyes v. República de Chile.

I. Introducción

El maestro Carlos Sánchez Viamonte, nos enseñaba que en América a diferencia de Europa, *la república es un punto de partida y no de llegada*. Es decir, que la transparencia no es algo nuevo, sino el resultado del principio de soberanía popular fundante de nuestro sistema republicano de gobierno.

De allí, se desprende que la posibilidad de acceder a la información en poder del Estado, o de cualquier ente que utilice fondos públicos o bienes del dominio público, constituye un derecho humano en sí mismo, ínsito en la forma republicana de gobierno. Así, el acceso a la información pública se constituye en un derecho de libertad¹ –la libertad de informarse– que tiene su fundamento en el principio democrático, que reclama la publicidad de la información que obre en poder del Estado. El silencio, el secreto, el ocultamiento, como en el caso del “contrato” YPF-CHEVRON afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática, pues –como sentenció la CIDH– una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre².

Aquí, no puedo dejar de señalar y reclamar, como lo hice en mis años de Senador Nacional a través de la presentación y reiteración de un proyecto de ley, la urgente reglamentación del derecho humano fundamental al acceso a la información pública, por parte del Congreso de la Nación, lo que sigue siendo una deuda de nuestra democracia.

II. Las falsas razones de YPF para mantener en secreto el “contrato”

El 22 de agosto de 2013 presenté una nota en las oficinas de YPF solicitando información pública en el marco del artículo 4 del Decreto N° 1172/2003 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), por la que pedí copia íntegra del Acuerdo de Proyecto de Inversión. A las 10.13 pm del martes 27 de agosto de 2013, ingresó al correo de e-mail de mi oficina en el Senado de la Nación, la respuesta

¹ Fernández Ramos, S. (1997). *“El derecho de acceso a los documentos administrativos”*. Marcial Pons, Ediciones, Madrid

² Scheibler, G. (2007). *“Participación: una ciudadanía activa para una administración transparente”*. En Ejercicio de la Función Pública, Ética y Transparencia. Librería Editora Platense, La Plata.

de YPF S.A. por la que me notificó su negativa de brindarme la información requerida, porque *“la Compañía no se encuentra alcanzada por el artículo 2 del Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional.”*

Ante ello, el 6 de septiembre volví a insistir con el pedido, que incluyó numerosas preguntas sobre el impacto ambiental de dicha explotación y sobre el cumplimiento del Convenio 169 OIT sobre pueblos originarios, pero esa nota no fue contestada. Frente a esa actitud de YPF S.A., interpusé un amparo por acceso a la información pública y ambiental³.

Para fundamentar su negativa, YPF adjuntó una opinión jurídica de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, autoridad de aplicación de los procedimientos de acceso a la información pública previstos en el Decreto N° 1172/2003, que concluyó que *“el Reglamento de Acceso a la Información Pública contenido en el Decreto 1172/2003 no resulta aplicable a YPF Sociedad Anónima.”*

La Subsecretaría entendió que al establecer el artículo 15 de la Ley N° 26741 (por la que se expropió el 51% del patrimonio de YPF S.A y Repsol YPF), que estas sociedades seguirán actuando como sociedades anónimas abiertas en los términos del Capítulo II, Sección V, de la Ley N° 19550 y normas concordantes, y que no le son aplicables *“legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado nacional o los Estados provinciales tengan participación”*, preservando *“a YPF de toda situación que pueda colocarla en desventaja o en una situación jurídica inferior, como bien podría suceder respecto a las demás empresas que operan en el mercado hidrocarburífero, si se le exigiera poner en conocimiento público determinados datos o información propia de sus políticas de empresa o de su estructura de funcionamiento (...)”* *“Por todo lo expuesto, (...) esta Subsecretaría concluye que el Reglamento de Acceso a la Información Pública contenido en el Decreto 1172/2003 no resulta aplicable a YPF Sociedad Anónima.”*

Esta fue la falsa posición en la que se encerró YPF S.A. para ocultar el “contrato”, y lo sigue siendo hoy, pese a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en su fallo del 10 de noviembre de 2015 entendió que la empresa era alcanzada por el decreto que regula el acceso a la información pública⁴.

³ Inicié un amparo por acceso a la información pública y ambiental ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N°7 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los autos caratulados “GIUSTINIANI Rubén H. c/YPF S.A. s/ amparo por mora.

⁴ Ver considerandos 8 a 21 del fallo del 10 de noviembre de 2015 en los autos caratulados “Giustiniani Rubén H. c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”

También, el fallo de la CSJN ratificó, mi entender acerca de que la liberación por el artículo 15 a YPF S.A. de los controles propios de la administración pública, es decir, el control interno de la Sindicatura General de la Nación y del Control Externo de la Auditoría General de la Nación, de ninguna manera afecta ni limita el derecho de los ciudadanos de requerir información pública y/o ambiental, porque se trata de otra cuestión diferente que excede el mero marco administrativo, dado que hace al derecho de libertad de opinión y de expresión de los ciudadanos, que no puede ejercerse sin acceder a este tipo de información.

YPF S.A. quiso así equipararse a las sociedades de la Ley N° 19550, pero aún estas se encuentran obligadas a suministrar información al público en general, cuando reciben fondos del estado, explotan un servicio público o desarrollan actividades de impacto ambiental, tal como sucede en el presente caso.

En definitiva del juego de las Leyes N° 26741 (expropiación de YPF y autoabastecimiento), y 24156, del Decreto N° 1189/2012 del PEN, y de la Resolución N° 130/2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, surge que YPF S.A. reúne más de un requisito para ser considerado como sujeto pasible de ser alcanzado por la norma que regula el acceso a la información pública dispuesto en el Anexo VII del Decreto 1172/2003, ya que: (i) integra el sector público nacional, (ii) recibe subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, y (iii) se le ha concedido la explotación de bienes del dominio público: el petróleo y el gas.

Al iniciar el amparo sostuve que en este caso no se encuentra afectado ningún secreto comercial, industrial o la propiedad intelectual de nadie, contrariamente a lo afirmado por YPF S.A. Tampoco se coloca en desventaja frente a otras empresas, quienes tienen igual deber de exhibir tal información al público cuando le fuera requerida.

La CSJN comprendió que en materia de acceso a la información se impone el principio de “máxima divulgación” consagrado en el “*caso Claude Reyes*” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por lo que sostuvo que en el caso que nos ocupa, si bien el derecho al acceso a la información, no es un derecho absoluto, y puede, tener limitaciones “*tales restricciones deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida. En efecto, el secreto solo puede justificarse para proteger un interés igualmente público, por lo tanto, la reserva solo resulta admisible para “asegurar el respeto a los derechos o a la*

reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas⁵.”

A partir de este criterio el alto tribunal entendió que YPF S.A. no justificó las excepciones que opuso al acceso a la información solicitado⁶, y por ello dictó sentencia ordenando que la información requerida sea pública.

III. El incumplimiento de YPF al fallo de la CSJN

Pese a la sentencia de la CSJN, YPF se niega a cumplir con el fallo y para ello vuelve sobre los mismos argumentos que ya fueron desestimados por la CSJN y que por lo tanto tiene autoridad de cosa juzgada: la existencia de cláusulas confidenciales. Es decir, que YPF S.A. intenta reabrir un juicio que perdió, en lugar de cumplir con un fallo judicial, lo cual resulta de una gravedad institucional inusitada, máxime que el Estado Nacional posee el 51% de su capital accionario. Todos debemos cumplir los fallos judiciales, y mucho más una empresa en donde el Presidente del Directorio lo elige el Presidente de la Nación.

YPF S.A. pretende que nadie opine, piense, ni se exprese sobre contratos que afectan al medio ambiente, las finanzas públicas, la soberanía energética, la transparencia en el uso de los fondos públicos. Por eso insiste en el secretismo. Sin embargo, las personas tienen el derecho de saber de qué se trata, para poder pensar, opinar y expresarme en consecuencia y con conocimiento de causa. Es nuestro derecho como ciudadanos y nadie puede menoscabarlo.

A partir del caso “*Claude Reyes*” no hay dudas que el uso del dinero público y del ambiente, tienen de publicidad la información. El interés público se impone sobre el interés privado y sobre cualquier cláusula de confidencialidad. Por ello, continuaré con las acciones que permitan ejecutar la sentencia para que YPF S.A. haga público el contrato, ya que está en juego, ni más ni menos, que el ejercicio pleno, en nuestro país, del derecho humano al acceso a la información pública, que permite la existencia de una sociedad libre.

⁵ CSJN considerando 25 del fallo.

⁶ CSJN considerandos 26 y sgtes.



4

MINERÍA

MINERÍA A GRAN ESCALA Y GLACIARES:

ESA DIFÍCIL ECUACIÓN

En septiembre de 2015 se produjo un derrame de solución cianurada en los ríos Potrerillos y Las Taguas, dos afluentes del Río Jáchal en la provincia de San Juan, que desde entonces mantuvo a la comunidad en vilo. Este gravísimo episodio da cuenta de una serie de problemas respecto al modelo minero vigente, que se vinculan principalmente con el derecho al ambiente sano y a la salud, pero también los excede. Se encuentran involucrados aspectos de transparencia, información y gestión pública, por un lado; y el funcionamiento del sistema de presupuestos mínimos, por el otro. Este sistema fue el previsto en la Constitución Nacional para la protección ambiental en un Estado Federal.

En este capítulo Diego Seguí, abogado demandante y denunciante en la causa contra la mina Veladero, explica los distintos problemas de cumplimiento de normativa ambiental nacional (Ley General del Ambiente y Ley Nacional de Glaciares) del emprendimiento que provocó el derrame.

Por su parte, Saúl Zeballos, miembro de la Asamblea “Jáchal no se toca”, brinda el testimonio en primera persona de los distintos momentos y obstáculos que fueron encontrando los ciudadanos de Jáchal para obtener información veraz y confiable respecto del incidente, así como los problemas que enfrentaron para obtener una solución de parte de las autoridades responsables.

Por último, Pía Marchegiani presenta brevemente la situación de Jujuy, provincia en la que comunidades originarias de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatoyoc han llevado al ámbito judicial su demanda por la vigencia de derechos indígenas y ambientales. En dicha causa, en la que la Fundación Ambiente y Recursos Naturales se presentó como Amigo del Tribunal, se busca la suspensión de los proyectos de exploración minera en la Serranía del Aguilar hasta tanto se regule la provisión y abastecimiento del uso de agua y se finalice el Inventario Nacional de Glaciares.

DERRAME DE CIANURO EN VELADERO

Diego Seguí

*Abogado demandante y denunciante en la causa
contra la mina Veladero*

Entre las cinco noticias negativas ambientales del 2015 publicadas por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), aparecen el “Derrame de Cianuro en la mina Veladero” y el “Incumplimiento de la Ley de Glaciares”. Ambas noticias se encuentran estrechamente relacionadas. El pasado 12 de septiembre de 2015 en el emprendimiento Veladero, ubicado al noroeste de la provincia de San Juan (cerca del límite con Chile a casi 5000 mts. de altura) y en los afluentes del Río Jáchal que integra la cuenca del Desaguadero-Colorado, se produjo el derrame de la solución cianurada que nutre el inmenso valle donde se lleva adelante el proceso de lixiviación en pilas, por el que se obtienen los metales de la roca triturada y removida mediante voladuras de potentes explosiones en los dos rajos (Amable y Filo Federico) u *open pits* del proyecto. El pueblo de Jáchal, localizado aguas abajo a la vera del río que le da su nombre, ahora sabe que un pasivo ambiental megaminero de un emprendimiento de la envergadura de Veladero, es una condena perpetua en cuotas.

En principio, el gobierno y la empresa describieron el evento como un simple incidente; luego hablaron de 15.000 litros, después 124.000, para finalmente reconocer que fueron más de 1 millón los litros derramados sobre el Río Potrerrillos y Las Taguas, dos afluentes del Río Jáchal. El Gobernador y su ministro de minería fueron avisados del estrago el domingo 13 de septiembre al mediodía por personal de la empresa Barrick Gold, pero se llamaron a silencio. Si no fuera por ciudadanos jachalleros que trabajan en el emprendimiento que “enviaron por Whatsapp” mensajes avisando a sus parientes, en Jáchal no hubieran tomado conocimiento del acontecimiento. Ante el abandono del Gobernador y sus funcionarios, ese mismo domingo el pueblo de Jáchal retomó la soberanía que delega en sus autoridades cada cuatro años y se constituyó en asamblea permanente. Por eso, la cacerola se hace monumento

en la plaza para recordar que es su capital nacional y que vigila de cerca al intendente, los concejales y a la justicia local. Asamblea de ciudadanos otra vez, ahora por el Agua y la Vida.

En ese momento la información se retacea y -al contrario del cianuro-, se derrama en cuenta gotas. La investigación judicial luego acreditará que el sábado 12 se rompió una válvula en el valle de lixiviación que inyecta el cianuro en una pila de rocas de más de 100 metros de alto y casi 40 hectáreas. No solo se afectó el medio ambiente sino también la confianza pública. Barrick Gold informó que se enteró de la rotura el domingo a las 10 de la mañana y reparó la válvula a las 11.45 hs¹. Sin embargo, mantuvo en su poder los resultados de laboratorio y de campo del programa de monitoreo del área de operaciones que le realiza la empresa SGS. Imprescindible medio de prueba para determinar la hora exacta del inicio del derrame, calcular su volumen y estimar con precisión el daño causado. Robert Moran, el experto mundial más reconocido en estudiar los efectos de los pasivos ambientales megami-neros, cuando visitó San Juan, mencionó que estas inmensas multinacionales ejercen una enorme presión sobre las instituciones. La oscuridad y la falta de transparencia en la información es original.

El emprendimiento Veladero se inició sin la audiencia pública previa que dispone el artículo 20 de la Ley General del Ambiente (LGA). El valle de lixiviación contiene 400 millones de toneladas de roca triturada inundadas en solución cianurada hasta una cota de 8/9 metros, y se asienta, según el propio informe de impacto ambiental (EIA) presentado por la empresa², sobre una enorme zona de ambiente periglacial, tal como lo describe el artículo 2 de la Ley N° 26639 de Glaciares: suelo congelado que regula el recurso hídrico del Río Potrerillos y Las Taguas. La ley N° 26639 en su artículo 6 prohíbe las actividades que puedan afectar estas imprescindibles geoformas que garantizan el recurso hídrico en la región andina central, en su inciso "c" lo hace expresamente en relación a la explotación minera. Cabe recordar, que esta norma se sancionó hace seis años, pero en San Juan es letra muerta. Primero, fue el conocido "Veto Barrick". Luego la empresa -junto al gobierno de San Juan-, mediante un par de recursos de amparo atacando la constitucionalidad de ley, con medidas cautelares pidiendo su suspensión para eludir su aplicación.

Hoy, luego que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) revocara las referidas cautelares y, a fin de resolver la cuestión de fondo, ordenara la

¹ Informe preliminar presentado por la empresa Barrick Gold al Ministerio de Minería de San Juan el 16 de septiembre de 2015.

² Informe de Impacto Ambiental del Proyecto Veladero. Disponible en: <http://www.mineria.sanjuan.gov.ar>

realización del inventario de glaciares y geoformas previsto en el artículo 3, la Ley de Glaciares no se aplica por la resistencia del gobierno provincial y la ineptitud del IANIGLA³ -organismo encargado de hacer el inventario y la auditoría en los proyectos en ejecución, como Veladero, cfr. artículos 3 y 15-

Seis años atrás presentamos un amparo ambiental⁴, al que luego adhirió FARN, contra la provincia de San Juan y la empresa Barrick Gold, también ante la CSJN. Se denunciaba que el emprendimiento operaba sin cumplir la contratación del seguro ambiental previsto en el artículo 22 de la LGA, que el valle de lixiviación se asentaba sobre una enorme superficie de ambiente periglacial, violando la Ley de Gestión Ambiental de Aguas (conocida como Ley de Cuencas) y también la de Residuos Peligrosos, a todo lo que hay que agregar la condición altamente sísmica de la zona. Señalábamos que, además de ilegal, era muy alto el riesgo ambiental introducido, por lo que resultaba inevitable que sucedieran consecuencias dañosas si no se actuaba preventiva y precautoriamente. Sólo once días antes del derrame de cianuro el Tribunal entendió que no estaba acreditada la afectación del ambiente que justificaba su competencia originaria y desestimó el amparo. Lamentablemente, el cianuro derramado sobre el Río Jáchal luego demostró la afectación.

La justicia de Chile⁵ -país que no tiene ley de glaciares-, suspendió el emprendimiento minero binacional más grande del mundo: Pascua Lama, también ubicado en el noroeste de la provincia de San Juan, explotado por la misma Barrick Gold y a escasos 3 km de Veladero. Lo hizo por el polvo en suspensión que cae sobre el Glaciar Toro I que, dicho sea de paso, es compartido con Argentina porque se encumbra en el límite internacional. El mismo amparista frustrado ante la CSJN, Saúl Zeballos, denunció penalmente el derrame de cianuro ante la justicia provincial⁶. Según Zeballos, lo hacía con la expectativa de que la investigación le diera a los jachalleros e iglesiasianos (Departamento de Iglesia) la información sistemáticamente negada por la empresa y el gobierno. Se mostraba muy cauto respecto a que algún día caiga sobre los responsables la condena que merece un delito de lesa humanidad de esta naturaleza. Su visión resultó confirmatoria porque fue la investigación penal llevada adelante como consecuencia de su denuncia la que puso algo de luz sobre tanta

³ Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales.

⁴ CSJ 107/2009 (45-Z)/CS1 Originario "Zeballos, Saúl Argentino c/San Juan, Provincia de y otros s/Amparo Ambiental."

⁵ Sentencia del 15 de julio de 2013, en la causa-rol 300-2012, publicada en la página web del Poder Judicial chileno.

⁶ Autos N° 33550/15 caratulados como actuaciones iniciadas con motivo de la denuncia de Saúl Argentino Zeballos y Torres, Oscar del Juzgado de Jáchal.

oscuridad. Aunque claro, respecto a dilucidar responsables, luego de tomar declaraciones a seis directivos de la empresa, la causa se paralizó sin que se adoptara resolución procesal alguna sobre ellos.

Es cierto que la responsabilidad funcional de algún directivo empresarial, un ministro o de un gobernador no resultan la retribución justa del daño ocasionado. Quizá por eso la consigna de la Asamblea "Jáchal no se toca" es "cierre, remediación y prohibición". Claramente lo que los jachalleros quieren, es no cargar sobre nuestros hijos y los hijos de nuestros hijos, un entorno ambiental dañado.

NUNCA SE PRODUJO EL DERRAME PROMETIDO, PERO SÍ SE PRODUJO EL DERRAME OCULTADO

Saúl Argentino Zeballos

Miembro de la Asamblea "Jáchal No Se Toca"

El 13 de septiembre de 2015 quedará grabado en la memoria de muchos jachalleros, porque ese día alrededor de las 21 hs comenzó a circular "como reguero de pólvora" un mensaje de texto que alertaba a los habitantes de Jáchal sobre un "Derrame de cianuro en el río"; y haciendo la advertencia de muy buena fe para que "no tomemos agua de la canilla". Ese mensaje surgió seguramente de un jachallero/a bien nacido/a que se jugó su puesto de trabajo en la Mina Veladero por alertarnos ante un peligro que él o ella no podía cuantificar, pero que, teniendo la certeza del derrame, no entendía cómo las autoridades no habían alertado a las poblaciones del norte del Departamento de Iglesia y de todo el Departamento de Jáchal.

Es así que, luego de varios llamados, algunos coterráneos empezaron a convocar una reunión en la explanada de la Municipalidad de Jáchal, esa misma medianoche. Allí nos hicimos presente unas 60 personas buscando información seria al respecto. Un grupo de ciudadanos fue a buscar al Intendente Jorge Barifusa, quien se presentó en esa reunión informal. El mismo intendente realizó llamados a las autoridades provinciales, quienes sabían de lo sucedido desde el mediodía del domingo 13 de septiembre, y pudo averiguar que la fuga de agua cianurada se había detectado a las 10 hs y controlado alrededor de las 12 hs de ese día domingo. Le dijeron que se habían volcado fuera del Valle de Lixiviación de la Mina Veladero 15 mil litros de agua con cianuro. Con esa escasa información se debatió qué hacer al respecto, hasta que surgió la idea de formar un "comité de crisis" integrado por el Intendente Barifusa y por el Presidente del Concejo Deliberante Mario Luna. El mismo Intendente me convocó, a lo que acepté inmediatamente. Después también se propuso a Domingo Ernesto Jofré y a José Oscar Torres, quienes también aceptaron sin dudar. Nos desconcentramos alrededor de las 3 de la mañana, pero los mensajes siguieron circulando con diversas versiones hasta altas horas de la noche.

Al día siguiente nos presentamos junto con Domingo Jofré en la Municipalidad. Nos reunimos con el Intendente, quien nos dijo que se harían tomas de muestras de agua por parte de Salud Pública y Obras Sanitarias Sociedad del Estado (OSSE) y nos pidió que fuéramos veedores de esa tarea. Aceptamos la propuesta, pero le solicitamos se hiciera un monitoreo con un laboratorio de nuestra confianza pagado por el municipio. Después de varias llamadas confirmamos la disponibilidad del equipo de muestreo de la Universidad Nacional de Cuyo de Mendoza (UNCuyo) y el Intendente se comprometió a pagarlo. Nunca nos reunimos como “comité de crisis”, era evidente que no querían mostrar todo lo que sabían las autoridades. Verbigracia, le consultamos al Intendente por el gran caudal que habían erogado por el Río Jáchal desde el Dique Cuesta del Viento. Llamó al Departamento de Hidráulica y le dijeron que era el caudal ecológico de 300 litros cúbicos por segundo, cuando en realidad pasaban varios miles de litros cúbicos por segundo debajo del Puente del Río Jáchal. A partir de ese momento, fue una odisea tratar de conseguir información veraz.

La información que estuvo vigente por varios días fue que el derrame de 15 mil litros de solución cianurada no había llegado al cauce del Río Las Taguas, que se encuentra a 1500 metros del Valle de Lixiviación, construido sobre el cauce del Río Potrerillos. Es más, un obsecuente ingeniero llegó a decir que era tan solo el contenido de una pileta *pelopincho*.

Esa versión dejó de tener validez para nosotros el mismo día lunes 14 de septiembre, cuando, acompañando al equipo de muestreo de la UNCuyo, nos encontramos con una camioneta de la empresa utilizando el método colorimétrico para detectar cianuro *in situ* en la Junta de La Palca. Es decir que, si estaban haciendo detección de cianuro a casi 100 kilómetros de la Mina Veladero, se había derramado mucho más de 15 mil litros de solución cianurada, porque de haber sido tan solo esa cantidad no hubiesen recorrido los 1500 metros del Río Potrerillos -lleno de “vegas” que actúan como esponjas- para llegar al Río Las Taguas, y luego desembocar en el Río La Palca hasta llegar a la Junta de La Palca, donde confluye con el Río Blanco hasta el Dique Cuesta del Viento.

El 14 de septiembre, acompañando el muestreo de agua en las distintas localidades, también pudimos observar en primera persona el abandono que habían hecho nuestras autoridades provinciales de las personas que habitamos el norte sanjuanino. Por un lado, constatamos que en El Chinguillo (Departamento de Iglesia), 30 horas después que el propio Gobernador José Luis Gioja se enterase del derrame, nadie avisó de no darle agua del Río Blanco a sus animales. Por otra parte, en una de las escuelas de la zona rural de Jáchal

nos tocó las fibras más íntimas de nuestra humanidad la pregunta desesperada de una portera, que no sabía si utilizar el agua corriente para prepararles la sopa a los alumnos de esa escuela. Tuvimos que improvisar una respuesta tranquilizadora, ante la ausencia total de comunicación oficial al respecto. Debo entender que los funcionarios provinciales, por el ocultamiento de información crítica, tuvieron una **incapacidad moral** para ponerse en la piel de los iglesianos y jachalleros desamparados-; además de habernos discriminado como ciudadanos, porque no repararon jamás en los derechos que nos asisten constitucionalmente. Querían que el hecho pasara inadvertido, como seguramente habrá pasado en otros casos.

Ese día lunes terminó con una concentración de alrededor de 3 mil personas en la plaza departamental de Jáchal. Concentraciones que se fueron repitiendo todas las noches hasta llegar a la gran marcha del día viernes con 8 mil personas.

La toma de muestras de agua del día 14 de septiembre de 2015 por parte de la UNCuyo pudo generarse por el trabajo previo que habíamos realizado en el año 2010 y 2011 con el Laboratorio de la Facultad de Ingeniería de la mencionada Universidad. Ese vínculo previo fue posible gracias a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) que dio en San Juan y otras provincias argentinas una capacitación de un año en 2009 en el marco del proyecto de "Fortalecimiento de los Actores de la Sociedad Civil para el ejercicio del derecho al agua y el control social de la actividad minera en la región de Cuyo y NOA". Fue a raíz de esta capacitación que siete habitantes de Jáchal nos animamos a presentar un proyecto que nos diera herramientas para dejar de ser tan solo habitantes y pasar a ser un poco más ciudadanos, con deberes, pero también con derechos. Dicho proyecto denominado "**Destino Común**" fue uno de los elegidos en una convocatoria abierta para la provisión de fondos de respuesta para acciones locales. Más de la mitad del subsidio se utilizó en monitoreo de agua de la cuenca baja del Río Jáchal (desde la Junta de La Palca hasta el centro del Departamento de Jáchal). Se hicieron 3 campañas de muestreo completas y 5 campañas parciales, cuyos resultados sirvieron para comparar con los resultados del muestreo del día 14 de septiembre de 2015 dado se tomaron en los mismos puntos de muestreo de 2010 y 2011. Esto nos sirvió para detectar un aumento extraordinario de aluminio y manganeso en el Río La Palca en comparación con el promedio de esos elementos. También sirvió para mostrar que en las campañas anteriores no se detectaba la presencia de mercurio en el Río La Palca y en septiembre de 2015 sí se detectó.

El proyecto "**Destino Común**" también hacía hincapié en la búsqueda de información pública, en teoría, en distintos organismos del Estado. Los pedidos

de informes se elaboraron de acuerdo a las pautas recibidas en la capacitación otorgada por miembros de FARN, y se presentaron en forma conjunta con esta organización en junio de 2010. Uno de los organismos al que se le pidió información fue el Departamento de Hidráulica de la provincia de San Juan, encargado de otorgar las concesiones de agua para sus diversos usos, y responsable de prevenir y controlar la contaminación de los ríos de la provincia, como así también, de las aguas subterráneas. Otro destinatario fue Obras Sanitarias Sociedad del Estado (OSSE) encargado del agua potable de la provincia. También se le presentó un pedido de informes a la Subsecretaría de Medio Ambiente de San Juan, entre otros. Estos tres organismos nunca respondieron, pese a haber iniciado un expediente en el Defensor del Pueblo de San Juan en agosto de 2010 y presentado un pronto despacho por año hasta el año 2013, cuando decidimos dar por concluido el proyecto.

Todo esto se menciona para graficar el desprecio de los gobernantes sanjuaninos por la normativa ambiental (el emprendimiento Veladero empezó a funcionar sin audiencia pública previa como lo estipula la Ley General del Ambiente; no se le permite al organismo nacional, establecido por ley, realizar el inventario de glaciares en la cordillera norte sanjuanina, siendo que esta zona tenía prioridad según la Ley Nacional de Glaciares, etc.) y el desprecio por los derechos de los ciudadanos preocupados por las consecuencias sobre el recurso hídrico de una actividad que se desarrolla en las nacientes de los ríos y acuíferos subterráneos con la ausencia de controles efectivos. Para reafirmar esto basta mencionar un par de casos concretos:

- 1** La Mina en construcción Pascua Lama, que se encuentra a escasos kilómetros de la Mina Veladero, está paralizada por sentencias judiciales de los Tribunales de la República de Chile por haberse comprobado más de 20 infracciones graves contra el ambiente; sin embargo, en San Juan los adalides de los controles no han detectado siquiera una falta leve. Esto demuestra que en este lado de la cordillera no existen los controles;
- 2** Por otro lado, hace un año atrás, nos enteramos por la prensa local que una empresa minera ubicada en Chile vertió residuos en Calingasta (San Juan), en suelo argentino, y tuvo que proceder a denunciar ese hecho una empresa minera ubicada en San Juan; es más, el gobierno de la provincia de San Juan salió a decir que era un problema entre privados.

Entonces, de qué controles nos hablan, de qué megaminería responsable nos hablan, los controles para esta actividad en San Juan son solamente un relato

bonito, totalmente alejado de la realidad. De más está decir que el Ing. Marcelo Ghiglione, jefe de la policía minera, quien debe “controlar”, aseguraba que habían sido 15 mil litros de solución cianurada lo que se había derramado, hasta que una semana después la misma empresa aseguró que se habían derramado 224 mil litros de solución cianurada; para luego pasar al 1 millón 72 mil litros a los 10 días, siendo que ahora en el expediente judicial se habla de 5 millones de litros de solución cianurada. Si quien debe controlar no tiene ni la más mínima idea de cuánto se derramó, por los escasos equipos de control, por la falta de sistemas automáticos de registros de las condiciones físico-químicas del agua, por la inexistencia de auditorías continuas, no hace falta ni imaginarse la tranquilidad que podemos tener los habitantes del norte sanjuanino.

Ahí se empieza a vislumbrar porqué a cinco meses del derrame de solución cianurada en la cuenca del Río Jáchal todavía no vino a Jáchal ninguna autoridad nacional ni provincial, ni las que estaban en ese momento ni las que están ahora. Porque se decidió incorrectamente privilegiar los negocios de una multinacional, descuidando el mantenimiento de cuencas hídricas indispensables para las actuales y las futuras generaciones.

Es necesario gobernantes que posean una amplia visión estratégica, que se den cuenta que cada glaciar que se protege de la destrucción, cada cuenca hídrica que se preserve de la contaminación, vale infinitamente más que una montaña de oro. Es así que esperamos que nuestros gobernantes dejen de preferirnos ignorantes y sometidos, y nos inviten de verdad a ser partícipes de nuestro futuro, comprometiéndose y comprometiéndose con nuestra realidad.

RECLAMO DE LAS COMUNIDADES ORIGINARIAS POR LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE GLACIARES EN JUJUY

Pía Marchegiani

Directora del Área de Participación de FARN

1. Estado de situación a seis años de la Ley de Glaciares

A seis años de su sanción, la Ley N° 26639 sobre Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial carece aún de presupuesto suficiente. Asimismo, se dilata y obstaculiza la concreción de su herramienta clave, el inventario nacional de glaciares, que apunta a identificar los distintos cuerpos de hielo que posee el país a lo largo de sus más de 3000 kilómetros de cordillera, para así conocerlos y protegerlos. Luego, la norma establece una serie de actividades –como la minería y la explotación hidrocarburífera– que quedan prohibidas en dichas zonas, de acuerdo al mayor riesgo que generan para los glaciares.

A raíz de ello, el conjunto de intereses vinculados al desarrollo de la actividad minera ha desplegado distintas estrategias para evitar la aplicación de la ley nacional. En San Juan y Jujuy distintos actores del sector privado –en el caso de Jujuy en articulación con el gobierno provincial– presentaron acciones legales demandando la inconstitucionalidad de los artículos centrales de la Ley de Glaciares. Si bien consiguieron sentencias favorables en la justicia provincial –suspendiéndose la aplicación de varios artículos– luego el Máximo Tribunal del país intervino para reafirmar la vigencia de la Ley de Glaciares⁷. Resaltó

⁷ San Juan: Sentencia de la CSJN del 3/7/2012 en 3 causas: C.N° 140- (Originario) “Barrick Exploraciones Mineras S.A. y otro c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” y C.N° 185 (Originario) “Minera Argentina Gold c/Estado Nacional s/acción declarativa...” y C.N° 138 (Originario) “Asociación Obrera Minera (A.O.M.A) c/Estado Nacional...”. Más información en: <http://www.cij.gov.ar/nota-9417-La-Corte-Suprema-revoco-las-medidas-cautelares-que->

también la importancia de la confección del inventario de glaciares para definir las áreas que la ley busca proteger (ambiente glacial y periglacial) y en donde como consecuencia, opera la exclusión de proyectos mineros⁸.

En otros casos, los gobiernos provinciales intentan esquivar algunos efectos de las principales leyes ambientales donde entienden que podrían significar mayores condiciones para las actividades productivas. Fundamentan en el dominio originario la sustracción de la injerencia nacional, y sancionan leyes que regulan la protección de glaciares a nivel provincial con estándares menores al nacional, a pesar que la Corte Suprema ya se ha expedido sobre el sistema de presupuestos mínimos y las facultades que les corresponden a la Nación y a las provincias en la protección del ambiente.

II. La Ley de Glaciares en Jujuy: comunidades originarias reclaman judicialmente

El caso de Jujuy, que intenta posicionarse como la capital nacional de la minería, es emblemático. Como otras provincias con menor nivel de desarrollo relativo recibe a la minería como una atractiva promesa para hacer frente a altos índices de pobreza y marginalización, en especial de poblaciones originarias⁹. Jujuy no sólo no ha realizado (o finalizado) el inventario nacional de

[frenaban-la-aplicacion-de-la-Ley-de-Glaciares.html](#) y <http://farn.org.ar/archives/13534>.

Jujuy: Sentencia de la CSJN del 30/12/2014 C. N° 21/2014 (50-C) (Originario) "Cámara Minera de Jujuy y otra (Provincia de Jujuy) c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad". Más información en: <http://farn.org.ar/archives/175372> y <http://www.cij.gov.ar/nota-14708-La-Corte-rechaz--una-demanda-que-apuntaba-a-suspender-la-vigencia-de-la-ley-de-glaciares-en-Jujuy.html>.

⁸ Artículo 6: "Actividades prohibidas. En los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural o las funciones señaladas en el artículo 1º, las que impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance, en particular las siguientes: a) La liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; b) La construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos; c) La exploración y explotación minera e hidrocarburífera. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; d) La instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales."

⁹ De acuerdo a la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) casi un cuarto de la población indígena (23.5%) se encuentra con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esto es muy elevado en comparación al total na-

glaciares, sino que tampoco ha brindado información sobre los avances del mismo en caso de haberse comenzado¹⁰.

Frente a ello, Comunidades del Ayllus de Abraite, Santa Ana, Río Grande y Agua de Castilla, de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayata-yoc, que habitan en las cercanías de donde opera la Minera Aguilar, han iniciado una acción judicial con el objeto que se suspendan los proyectos de exploración minera en la Serranía del Aguilar hasta tanto se regule la provisión y abastecimiento del uso de agua y se finalice el inventario nacional de glaciares.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) se presentó como Amigo del Tribunal¹¹ en la mencionada causa realizando aportes sobre el funcionamiento del sistema de presupuestos mínimos de protección ambiental y el rol del inventario de glaciares.

Se explicó que, si bien la empresa Minera Aguilar S.A. viene realizando explotaciones mineras en Jujuy desde 1930, la sanción de la Ley de Glaciares en 2010 impuso nuevas condiciones a las que los proyectos de la empresa deben adaptarse.

En primer lugar, se prohibieron las actividades de exploración y explotación minera porque puedan provocar la destrucción o afectación de glaciares o ambiente periglacial. Así también, se estableció la obligación de someter a auditoría ambiental las actividades de exploración y explotación minera en ejecución al momento del dictado de la ley, pudiendo la autoridad ordenar el cese o traslado de la actividad y las medidas de protección, limpieza y restauración que correspondan (art. 15 *in fine*). Así, la ley distingue entre aquellas actividades que se encuentran en ejecución y aquellas que no han sido iniciadas; imponiendo distinto tipo de mandatos. Para el caso de proyectos no iniciados, se prohíbe la realización de actividades mineras en dicha zonas; para los proyectos en ejecución, se ordena la auditoría ambiental y el traslado o cese de verificarse la afectación a glaciares o ambiente periglacial.

Para el caso, el primer paso para determinar el alcance de protección de la ley, lo constituye irremediamente la realización del inventario nacional de

cional (14.3%). UNICEF (2010) "*Derechos de la niñez y adolescencia indígenas*". Disponible en: <http://www.unicefninezindigena.org.ar/pueblos.html>.

¹⁰ FARN solicitó información sobre el avance del inventario a la Secretaría de Gestión Ambiental de Jujuy, recibiendo como respuesta que se debía cumplir con una serie de requisitos que contrarían la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental N°25.831 de cumplimiento en todo el país. A raíz de esto, FARN ha reiterado el pedido sin novedades a la fecha. Más información en: <http://farn.org.ar/archives/17980>

¹¹ La presentación puede consultarse en: <http://farn.org.ar/archives/19366>

glaciares. Hasta ese momento, no podrán autorizarse proyectos mineros en la provincia; en razón de ello, FARN solicitó que se suspendan las autorizaciones de los proyectos de Minera Aguilar. En similar sentido, el Defensor del Pueblo de la Nación había recomendado al Gobierno de Jujuy *“actuar precautoria-mente, absteniéndose de habilitar emprendimientos mineros y suspendiendo los que se encuentran en ejecución*¹².”

Por otra parte, FARN resaltó la necesidad e importancia de dar participación a las comunidades indígenas que habitan los territorios en donde se pretende emplazar los nuevos emprendimientos, en particular a través del consentimiento libre previo e informado (CLPI) de acuerdo a la normativa internacional y nacional vigente¹³.

¹² Resolución 24/14 del 10 de septiembre de 2014, Defensoría del Pueblo de la Nación.

¹³ En particular, art 75, inc 17 de la Constitución Nacional, Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas.

KACHI YUPI:

UN EJERCICIO DE AUTODETERMINACIÓN INDÍGENA EN SALINAS GRANDES

Rodrigo Solá

*Abogado (Universidad Nacional de Córdoba),
acompañante de comunidades indígenas desde 2002.
Fundador y Delegado Regional NOA de la Asociación de
Abogados/as de Derecho Indígena.*

Resumen Ejecutivo

Kachi Yupi, el procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado (en adelante, CPLI) para las comunidades indígenas de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, es una muestra de ejercicio de autodeterminación en el marco del Buen Vivir sobre sus territorios, de defensa de sus derechos y de relacionamiento con el Estado en un plano de igualdad y respeto. La concreción de esta primera experiencia en el país implica el apoderamiento de herramientas jurídicas reconocidas a nivel nacional e internacional y la adecuación de las mismas a la cosmovisión comunitaria, mentalidad e identidad cultural.

En 2010 estas comunidades iniciaron un proceso de resistencia frente a un poder hegemónico, el avance acelerado de la industria de litio en sus territorios comunitarios con la anuencia del Estado Nacional y provincias. Desde un principio se tuvo la claridad que para poder llevar adelante la lucha y planificar una estrategia integral y armónica deberían proyectarse acciones judiciales, pero para alcanzar efectividad en los reclamos se debía atender también a lo organizativo, lo formativo, lo comunicacional, a las alianzas, a la capacidad de resistencia, y a la generación de alternativas superadoras como ejes complementarios.

En este contexto, nació la idea de Kachi Yupi como una norma que emanara de las bases de las propias comunidades, que respetara los principios y valores heredados de los ancestros, que fuera discutido y consensuado de forma tradicional y se presentara ante las autoridades oficiales para que sea reconocido y utilizado toda vez que pretendiera realizarse cualquier medida administrativa o legislativa que pudiera afectarles de alguna manera. Kachi Yupi o Huellas de la Sal, remite tanto a las raíces profundas de la identidad que le dan origen, como al camino a seguir para canalizar el derecho a la participación, consulta y CPLI.

En las antípodas de la tutela jurídica, propia del paradigma colonial vigente durante siglos, Kachi Yupi defiende el principio de autodeterminación como la capacidad de los pueblos de decidir por sí mismos sus propios destinos como sujetos colectivos titulares de derechos, dignos, libres y plenamente capaces.

Asumiendo la complejidad de la cuestión en este artículo analizaremos brevemente la experiencia de Kachi Yupi, atendiendo a elementos históricos, jurídicos, sociales y culturales. Caracterizaremos a las comunidades de Salinas Grandes y al fenómeno reciente producido por el descubrimiento del litio en la región, en especial las respuestas encaradas comunitariamente. Desde el plano jurídico analizaremos las implicancias y diferentes manifestaciones del principio de autodeterminación de los pueblos indígenas como reflejo de su capacidad autonómica, para finalmente concentrarnos en el estudio de Kachi Yupi, su proceso de elaboración y debate, características principales y procedimiento consensuado.

1. Las comunidades de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc



Foto: Ana Di Pangracio

a. Breve caracterización y repaso histórico

En la región de la Puna, ubicada en el noroeste argentino, se encuentran las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. Allí habitan más de treinta comunidades originarias pertenecientes a los pueblos/naciones Kolla y Atacama, compartiendo el territorio y haciendo uso del mismo bajo la forma de la posesión y propiedad comunitaria. Si bien el territorio es considerado una unidad sin divisiones ni desmembramientos tanto ambiental como social y culturalmente, su administración política está dividida entre las jurisdicciones de las provincias de Jujuy y Salta.

Desde sus orígenes, estas comunidades se han distinguido por su movilidad, recurriendo a diferentes tipos de producción conforme a las temporadas para así optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales existentes. Esto permitió profundizar una compleja red de intercambios de productos entre Valles, Quebrada de Humahuaca, Puna, zona selvática y Chaco. Mu-

chas de las técnicas desarrolladas en relación a la construcción de viviendas, agricultura, pastoreo, cerámicas y tejidos provienen de esa época y perduran hasta la actualidad¹.

Con la colonia se produjo el despojo de las tierras y el sometimiento a diferentes formas de explotación, las cuales se mantuvieron incluso con el Estado Argentino ya constituido. Para agravar esta situación entre 1840 y 1870 la provincia de Jujuy impulsó el impuesto a la extracción de sal y el impuesto inmobiliario, que se pagaba por la cantidad de cabezas de ganado. Todo este escenario descripto desencadenó las rebeliones indígenas de la Puna, que tuvieron lugar en la década de 1870, culminando con enfrentamientos armados de Quera y Abra de la Cruz².

En la segunda mitad del siglo XIX estalló la Guerra del Pacífico (1879-1883), en la que tanto Perú como Bolivia debieron ceder parte de su territorio a Chile. Casi de inmediato Chile comenzó una intensa extracción de salitre en el desierto que acababa de ganar³. En la Puna esta actividad generó el traslado de ganado a pie desde otras regiones (vacunos para la alimentación de la población de las oficinas salitreras, burros y mulas para el transporte).

En el siglo XX se desencadenaron grandes cambios con la llegada del ferrocarril que alcanzó la frontera con Bolivia. La capacidad del transporte fue desplazando a los arrieros de mulas y a las caravanas de los pobladores puneños. Esto ocasionó que se iniciara una fuerte migración estacional como mano de obra hacia las tierras bajas para la cosecha de caña. Inicialmente la migración fue forzada, aquellos que se llamaban "dueños" obligaron a realizar trabajos en las tierras bajas de los ingenios como parte de pago de "arriendos". A los ingenios llegaban trenes repletos de puneños "sometidos" por los contratistas en La Quiaca o en Abra Pampa⁴.

También por esa época se instalaron importantes empresas mineras en la Puna de Jujuy (Minas Pirquitas, Aguilar y Pan de Azúcar) que requerían gran cantidad de obreros, provocando el abandono de las actividades tra-

¹ Las referencias históricas se elaboraron sobre la base de síntesis de publicaciones científicas elaborada por la Dra. Mariete Albieck, de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu), investigadora del CONICET, que las realizó a solicitud de un programa de capacitación para las comunidades, que se ejecutó durante los años 2009-2010.

² Bidondo, E. (1980) *"Historia de Jujuy"*. Buenos Aires. Plus Ultra Zinni, A. (1920) *"Historia de los Gobernadores de las Provincias Argentinas"*. Buenos Aires. Vaccaro.

³ Querejazu Calvo, R. (1979) *"Guano, Salitre y Sangre"*. Bolivia. Editorial Los Amigos del Libro.

⁴ Historia del Ferrocarril en www.argentina.gov.ar, portal oficial del Estado Argentino. Revisado el 17/07/2015.

dicionales y de los viajes de intercambio⁵. Con el correr de los años y el empobrecimiento progresivo de las familias, muchos de ellos continuaron migrando para obtener algún tipo de ingreso que les permitiera sostener a sus familias.

En 1946, durante el gobierno del Presidente Perón tuvo lugar 'El Malón de la Paz', en el que más de ciento cincuenta originarios de la Puna se dirigieron a pie a Buenos Aires para reclamar por la titularidad de sus tierras. Pese al esfuerzo volvieron con las manos vacías. Recién en 1949 el Gobierno Nacional decretó la expropiación de cincuenta y ocho latifundios de la Puna que pasaron a la provincia de Jujuy como tierras fiscales para ser entregadas en propiedad a sus pobladores, objetivo que no se cumplió. En 1958 las tierras fueron transferidas de la Nación a Jujuy, que tampoco cumplió con el mandato. Algunas familias que contaban con recursos para solventar los trámites correspondientes, lograron concretar títulos individuales de propiedad de sus tierras, pero la gran mayoría no pudo obtener sus escrituras⁶.

Durante la década del 90, la política económica del país llevó al cierre del ferrocarril y al retraimiento de la actividad minera. Esto incentivó aún más la migración de los pobladores de la Puna ya no solo a poblaciones cercanas, sino hacia otros puntos del país.

Luego de la reforma de la Constitución Nacional (CN) en el año 1994, el Estado Argentino reconoció por primera vez la preexistencia de los Pueblos Indígenas y los derechos comunitarios en su artículo 75, inciso 17, reiniciándose la lucha de las comunidades por la titularidad de sus tierras⁷.

En el año 1996 el Estado Nacional firmó un convenio con la provincia de Jujuy para concretar la regularización de los títulos de propiedad comunitaria indígena. Se implementó el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborígenes de Jujuy. Aun así, la provincia no cumplió lo que motivó que en el año 2003 las comunidades indígenas presentaran una demanda de amparo en contra del Estado provincial. En el año 2006 el Tribunal Contencioso Administrativo sentenció a favor de los demandantes ordenando al Estado Provincial el reconocimiento de los títulos comunitarios solicitados y la aplicación del derecho a la consulta previa. Hasta la fecha sólo se han entregado un tercio de los títulos demandados.

⁵ Belli, E. (2006) *"Estudios sociales y producción minera en la Puna Jujeña"*. En Estudios Sociales del NOA, Instituto Interdisciplinario de Tilcara. Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras UBA.

⁶ Valko, M. (2007) *"Los Indios Invisibles del Malón de la Paz"*. Buenos Aires. Asociación Madres de Plaza de Mayo.

⁷ Carrasco, M. (2000) *"Los Derechos de los Pueblos Indígenas"*. Buenos Aires. IWGIA.

A principios de 2010 comenzaron actividades de exploración minera en distintos salares argentinos en búsqueda de litio. Las comunidades plantearon su preocupación por no haber sido consultados acerca de esta actividad y por las eventuales consecuencias en el equilibrio comunitario y ecológico. Comienza aquí una nueva etapa en la historia de lucha en resguardo de sus derechos comunitarios, sobre la cual profundizaremos más adelante.

b. Una cultura y modelo de desarrollo vinculado a las Salinas Grandes

La mayoría de las comunidades de Salinas Grandes viven de actividades pastoriles, cría de ovejas y llamas, complementando sus economías con la producción agrícola en pequeños lugares fértiles y cálidos. La sal es un complemento básico, pues es el producto que les permite obtener otros recursos. Muchos trabajan o han trabajado en las Salinas, éstas han provisto sustento por generaciones, antes mediante el trueque y los viajes de intercambio, y luego como jornaleros en las cooperativas salineras o como vendedores en los mercados regionales. Las salinas son parte de su historia e identidad.

Foto: Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc.





Foto: Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatatoc.

Desde su perspectiva la sal no es un recurso económico, sino que constituye un “ser vivo”: tiene un ciclo de crianza, al igual que las siembras. En torno a su uso las comunidades guardan conocimientos aprendidos de los mayores, reconociendo diferentes tipos de sal y los sitios donde encontrarla. El manejo racional de la misma ha evitado su extracción fuera de control.

Esta concepción de profundo respeto por la relación armónica con la Pachamama se vincula con su forma de entender el mundo. A diferencia de la mentalidad occidental, que ve en la tierra un elemento más de cambio mercantil, las comunidades indígenas mantienen una íntima y espiritual vinculación entre el Hombre, la Naturaleza y el cosmos. En las últimas décadas el derecho ha reconocido y valorado esta particular cosmovisión mediante regulaciones especiales que permiten a las comunidades indígenas desarrollarse conforme a sus pautas ancestrales. Como pertenecientes a las culturas andinas, las comunidades de Salinas Grandes adscriben al Buen Vivir, antes que al desarrollo estratégico o crecimiento económico individualista. Este concepto sólo puede desenvolverse en la medida en que se refuerce la participación, se proteja la identidad y la diversidad cultural y se recupere el control social y la memoria.

El modelo de desarrollo comunitario es así entendido como el conjunto de esfuerzos orientados a crear condiciones materiales y espirituales para realizar una vida armónica y feliz. Desde esta lógica no son posibles miradas parciales sino de forma holística: el "Pacha" es espacio, tiempo, materia, espíritu y proyecciones trascendentales⁸.

Este marco filosófico y espiritual permite a las comunidades indígenas de Salinas Grandes sostener un concepto de desarrollo relacionado con un modo identitario profundo que reproduce una cultura y define una identidad pre-existente al Estado.

C. El avance de la industria del litio

A principios del año 2010 se descubrió litio en las salmueras subterráneas que dan vida al salar, un mineral que se propone como la nueva fuente de energía. Desde entonces, se produce en la zona un acelerado proceso de exploración por parte de empresas multinacionales, promovido por el Gobierno Nacional, de Salta y Jujuy.

El litio es presentado como el mineral del futuro por su potencial relacionado con la industria automotriz y energética, se emplea en pilas y baterías de productos electrónicos, aspirando a reemplazar progresivamente a los hidrocarburos⁹. El litio en sí no es una fuente de energía sino que permite almacenar otros tipos de energía por mayor tiempo y con mejores resultados.

Desde el gobierno se apela a lo noción de desarrollo para justificar el acelerado proceso de exploración y explotación¹⁰. Salta, a través del Decreto N° 3860/10, declaró de interés público el proyecto e iniciativa privada de la empresa Bolera Minera S.A. para la exploración, explotación e industrialización de recursos sobre siete minas del Salar Salinas Grandes. El Gobierno de Jujuy dictó el Decreto – Acuerdo N° 7592 que declara las reservas minerales que contengan litio como recurso natural estratégico generador del desarrollo

8 Grillo, E. (1990) *"Agricultura y Cultura en los Andes"*. La Paz. Ed. Hisbol – PRATEC.

Martínez Sarasola, C. (2010) *"De manera sagrada y en celebración. Identidad, cosmovisión y espiritualidad en los pueblos indígenas"*. Buenos Aires. Biblos.

9 Aranda, Darío. *"La Fiebre del Litio"*. Página 12, 6 de junio de 2011. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-169555-2011-06-06.html>.

10 Ver *"Estamos ante una gran oportunidad. Rodolfo Tecchi y el desarrollo del litio en Argentina"*. Revista Tecnoil, Agosto de 2011, N° 331, página 34. También disponible en <http://tecnoilweb.com>

socio económico de la provincia. De manera similar, un proyecto legislativo en el orden nacional pretende declarar de interés estratégico nacional la explotación de litio y crear una empresa reguladora de la actividad¹¹.

Todas estas normativas fueron sancionadas sin ningún tipo de consulta a las comunidades indígenas afectadas, vulnerando principios constitucionales y de derecho internacional que prescriben tal obligación. Tampoco se hizo referencia a problemas ambientales ocasionados por la actividad, pese a advertencias realizadas en informes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en la investigación Recursos Hídricos de la Puna, Valles y Bolsones Áridos del Noroeste Argentino¹², y en estudios especializados en aguas por encargo del Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ)¹³.

d. Estrategias de resistencia – la defensa del territorio

Ante la intromisión de las empresas mineras las comunidades advirtieron la necesidad de encarar un proceso de defensa de sus derechos, del territorio y de la vida comunitaria. Desde su cosmovisión, se estaba afectando la relación armónica con la Pachamama, su espiritualidad y cultura milenaria. Además de las posibles consecuencias de la actividad en otros órdenes, como el ambiental o social. Desde entonces, han discutido y practicado una estrategia integral para la defensa de sus derechos, abarcando diferentes aspectos tanto hacia el interior para su conocimiento y apropiación, como hacia el exterior para la socialización y como forma de presión a las autoridades con capacidad de decidir a nivel político o judicial. Las diferentes acciones encaradas pueden clasificarse en:

Organizativas:

Las comunidades comenzaron a reunirse desde el mes de mayo de 2010 conformando la Mesa de Comunidades y Pueblos Originarios de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, la cual se reúne mensualmente para tratar

¹¹ Ver “Tras una YPF del litio” en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-276339-2015-07-04.html>

¹² Paoli, H. (2009) “Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y Tecnología de Riego en el Altiplano Argentino”. Jujuy, INTA.

¹³ Mancar, A. y Gonnet, J. (2010) “Consideraciones Ambientales en Relación a la Construcción de Pozos de Prospección Minera y/o Hidrogeológicas en las Salinas Grandes de la Provincia de Jujuy”. Jujuy, COAJ, inédito.

la cuestión y otros asuntos relacionados con las problemáticas comunitarias, como así también, compartir espacios de reflexión y espiritualidad. Una Mesa chica, con representación proporcional zonal, asume tareas de carácter ejecutivo. Además se recurrió a profesionales de la Universidad Nacional de Salta y de Jujuy y a abogados/as de trayectoria en el acompañamiento a comunidades indígenas;



Foto: Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc.

Formativas:

Se llevaron a cabo alrededor de treinta instancias formativas que tienen por objetivo principal afianzar los conocimientos básicos de los miembros de las comunidades en torno a los Derechos Humanos, Derecho Indígena y Ambiental, garantías constitucionales, exigibilidad de los derechos, entre otros temas de trascendencia a criterio de las comunidades. Se invitó a miembros de otras comunidades a presentar sus experiencias, especialmente relacionados con derechos indígenas, analizando las acciones llevadas a cabo y proponiendo otras medidas superadoras;

De apoyo a la resistencia:

Siendo este un proceso largo y en el que surgen diferentes vicisitudes, han sostenido desde un principio la necesidad de generar acciones o acompañamientos que contribuyan al sostenimiento de la lucha y mantengan el inte-

rés hasta tanto alcance algún tipo de resolución. Cuando la participación en asambleas decrece, se designa a dos o tres dirigentes para realizar recorridos por las comunidades para interiorizarse de los motivos de la ausencia y recordar la importancia de su presencia y aportes. También sostienen la relevancia de acompañar a los/as dirigentes y evitar que los mismos sean sometidos a presiones, amenazas o tentaciones. Se ha conformado un equipo encargado de la gestión de fondos ante particulares u organizaciones no gubernamentales (ONG), desde la elaboración de proyectos hasta su ejecución y rendición. Ante ciertos eventos particulares, como el intento de las mineras de ingresar al territorio para extraer muestras de mineral, se han organizado para sostener guardias en distintos puntos estratégicos y así evitar la intrusión indebida. Un criterio particular es el de generar distintos hechos que mantengan el interés por la causa, realizando eventos culturales, festivales de la sal, ferias de trueque, presentaciones internacionales, celebraciones tradicionales en el territorio, etc.;

Jurídicas:

El 24 de noviembre de 2010 se presentó una Acción de Amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) por incumplimiento de la obligación de consulta y participación en pedimentos de exploración y explotación de litio¹⁴. Luego de una audiencia pública en la que participaron dirigentes indígenas y representantes del Gobierno de la provincia de Jujuy, la Corte declaró su incompetencia y decidió remitir la causa a los juzgados provinciales, lo cual implicaría una división de la causa y del territorio, por tanto una denegación de acceso a la justicia en instancia adecuada. Ante esta declaración judicial, se decidió elevar el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁵. El caso se presentó además a la Relatoría de Derechos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), manteniéndose una reunión en Ginebra el día 14 de julio de 2011 con el por entonces Relator James Anaya. Durante la misma, se avanzó sobre la posibilidad de una visita oficial al país y al territorio de las comunidades salineras, hecho que se concretó ese mismo año el día 4 de diciembre en el sitio conocido como Ojo de Huáncar. En septiembre de 2012 el Relator presentó al Consejo de Derechos Humanos en su 21° Período de Sesiones su informe sobre la visita oficial a la República Argentina en el cual observa la falta de una política adecuada que priorice y atienda la formulación e implementación de políticas públicas para efectivizar

¹⁴ Expediente N° 1196/2010: "Comunidad Aborigen de Santuario de Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otros s/amparo con competencia originaria". CSJN.

¹⁵ La presentación se realizó el día 26 de Junio de 2013, encontrándose en proceso de admisión.

los derechos de los pueblos indígenas. En su informe refiere especialmente al caso de Salinas Grandes¹⁶. También se presentó el caso ante el Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), en el mes de noviembre de 2011. Se plantearon las vulneraciones a los derechos al territorio, al agua, al desarrollo, a la alimentación, a la cultura, al patrimonio e identidad. El día 2 de diciembre de 2011 el Comité publica el informe *“Consideration of reports submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Argentina”* en el cual se exponen preocupaciones en materia de violaciones a derechos de los pueblos originarios, y en especial por la situación de Salinas Grandes¹⁷;

De articulación:

Las alianzas han sido fundamentales para mantener vivo el proceso y equilibrar las relaciones de fuerza intervinientes. En ciertas ocasiones se entablaron para obtener recursos humanos o económicos necesarios para alguna actividad puntual, por ejemplo sostenimiento de asambleas o talleres, informes ambientales, honorarios profesionales, traslados a la capital, viajes internacionales, etc. En diferentes instancias se articuló con organizaciones tales como ENDEPA (Equipo Nacional de Pastoral Aborigen), OCLADE (Fundación Obra Claretiana para el Desarrollo), COAJ , FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales), Fundación Avina, Vecinos Autoconvocados de Tilcara, Red Puna, Red de Asistencia Jurídica contra la Megaminería y Maestría de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Salta, SERPAJ

¹⁶ *“La extracción de recursos naturales a lo largo del país también ha generado numerosos casos de disminución de territorios de los cuales dependen los pueblos indígenas. En las zonas desérticas del norte del país, específicamente en las provincias de Salta y Jujuy, representantes indígenas expresaron su preocupación por el consumo de agua que realizan las empresas mineras y el temor de que ello conlleve efectos desastrosos sobre los niveles de este recurso en la zona. En la región de las Salinas Grandes que abarca las provincias de Salta y Jujuy, por ejemplo, se teme que la propuesta de explotación del litio afecte el nivel de agua en esta zona árida, el cual es necesario para la cría de ovejas, cabras y llamas, y es asimismo esencial para la producción y cosecha de la sal, una actividad importante para la economía tradicional de la zona”*.

¹⁷ *“...El Comité también lamenta los defectos en procesos de consulta con comunidades afectadas indígenas, que en algunos casos han conducido a la explotación de recursos naturales en los territorios tradicionalmente ocupados o han usados por ellos sin su CPLI y sin una justa compensación, en violación de la Constitución (el art. 75) y del Convenio 169 de la OIT. El Comité está particularmente preocupado por las consecuencias negativas de la explotación de litio en Salinas Grandes (provincias de Salta y Jujuy) sobre el medio ambiente, sobre el acceso al agua y sobre el modo de vida y subsistencia de las comunidades indígenas (arts. 1, 11 y 12)...”*

(Fundación Servicio Paz y Justicia), GAJAT (Grupo de Acceso Jurídico a la Tierra), Programa de Diversidad Cultural del Ministerio Público de la Nación, entre otras. En otros casos, la articulación tuvo que ver con apoyo recíproco y estratégico con otras comunidades aquejadas por el modelo extractivista. Se destaca la vinculación con el Colectivo Apacheta, el cual se conforma como resistencia al avance de la industria del litio en la zona del Salar de Caucharí-Olaroz, Departamento de Susques, provincia de Jujuy;

Comunicacionales / de visibilización:

Se realizan acciones públicas como manifestaciones, cortes de ruta simbólicos con difusión de información a través de panfletos, etc. Para la comunicación interna se creó un boletín informativo que da cuenta de las resoluciones de las asambleas, noticias de la región y luchas de otras comunidades. Se participó de una convocatoria de la ONG "Amigos de la Tierra" quien anualmente visibiliza las acciones de empresas mineras de origen francés que manifiestan en su país tener políticas de cuidado ambiental pero que en la práctica no las cumplen, a través de una mención que denominan "Pinocho". Luego de una selección de casos por un jurado y votación popular a través de medios informáticos, en el 2012 se dio el premio a la empresa francesa Bolera por el caso de Salinas Grandes. Un dirigente indígena viajó a París a recibir el premio en su nombre, conforme lo estila la organización. La empresa se retiró de la Cuenca, dejando sin efecto el proyecto. También en este sentido, se considera fundamentales a los medios de comunicación, tanto locales como nacionales e internacionales. En ocasión de la visita del Relator Oficial de la ONU se realizaron dos documentales reflejando el proceso de lucha comunitario;

Generadoras de alternativas:

Como forma de anticipación se ensayan mecanismos para la generación de alternativas, que van desde el estudio de las condiciones de mercado y presentación de propuestas no contempladas alternas a la mega-actividad minera (como producción de quinua, lana de vicuña o turismo) hasta la elaboración de normas propias. En este último sentido, se trabajó en la elaboración del procedimiento de consulta basado en el principio de autodeterminación. Este documento como veremos más adelante pretende encauzar los derechos a la participación, consulta y CPLI conforme a los estándares internacionales.

II. Acerca de la autodeterminación de los pueblos: un derecho a ejercer

En las últimas décadas, la irrupción de los pueblos indígenas como sujetos de derechos ha generado una verdadera revolución jurídica, imponiéndose una nueva orientación que obliga a comprender el orden cosmovisional y cultural indígena como procesos con autonomía propia. Esto supone tener en cuenta que todas las culturas tienen concepciones propias sobre la dignidad humana y a partir de allí desarrollan una serie de instituciones sustentadas en principios y valores que les permiten identificarse como sociedad.

El ordenamiento jurídico argentino ha receptado esta concepción, mutando sustancialmente para adecuarse a sus principios. Debe considerarse la sensible modificación operada a partir de la última reforma constitucional a nivel nacional, al reconocerse la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, como así también, al garantizar la personería jurídica comunitaria y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, regular la entrega de otras aptas y suficientes, asegurar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural y la participación indígena en la gestión de los recursos naturales y a los demás intereses que los afecten (artículo 75, inciso 17 - CN). A nivel local distintas provincias han incluido en sus constituciones artículos específicos relacionados con las comunidades indígenas.

A su vez, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue ratificado mediante Ley Nacional N° 24071, encontrándose en vigencia. Y en relación a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas la Argentina dio su voto afirmativo en la Asamblea de la ONU celebrada en 2007.

Este conjunto de normas, sumado a las directrices sentadas por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), han sentado la base para el reconocimiento del principio de la libre determinación de los pueblos indígenas. Conforme a éste los pueblos indígenas *“determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”* y habilita *“la autonomía y el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”* (artículo 3 y 4 Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Como consecuencia, los pueblos indígenas pueden decidir por sí mismos como sujetos colectivos la adopción de su propia forma de gobierno, definir sus instituciones políticas, elegir a sus autoridades comunitarias sin injerencia externa, resolver conflictos comunitarios conforme a sistemas de administración de justicia tradicionales, defender la vigencia del derecho consuetudinario, adoptar nuevas normas jurídicas, administrar los bienes naturales, como así también adoptar y exigir el respeto de su modelo de desarrollo económico, social y cultural.

Para la relación con el Estado, y como emanación de estas manifestaciones se instauraron los institutos de la participación indígena, consulta previa y CPLI. Éstos pretenden amplificar las voces indígenas para que sean escuchadas en materia de políticas públicas y cada vez que se pretenda avanzar en una medida administrativa o legislativa que pudiera afectarles.

De esta forma, el derecho a la libre determinación, hoy con máxima jerarquía constitucional, se constituye en una herramienta fundamental para los pueblos indígenas pues su respeto es prioritario a fin de asegurar la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, y de los derechos colectivos a la identidad cultural y las tierras/territorios.

III. Kachi Yupi – Huellas de la Sal

Kachi Yupi es fruto del esfuerzo de las comunidades de Salinas Grandes, basado en el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas¹⁸. El documento se elaboró de forma similar a las "*minkas*", es decir, como trabajo comunitario y compartido, construyéndose desde las bases y consensuando entre todos los actores para que estén reflejadas la variedad de opiniones y saberes.

En primer lugar, se definieron los objetivos, el principal relacionado con la definición de criterios comunes y contenidos especiales en torno a la participación, consulta y CPLI, a fin de proporcionar elementos para la elaboración de un posible protocolo de consulta especial. Para su concreción se generaron espacios de discusión y validación de acuerdos. En talleres realizados en toda

¹⁸ La elaboración de Kachi Yupi contó con el acompañamiento de ENDEPA, OCLADE, FARN, Área de Tierra y Territorio de la Secretaría de Agricultura Familiar – Jujuy, Fundación Heinrich Böll, Natural Justice y COAJ.

la Cuenca se abordó el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, diferencias con el modelo colonial-tutelar, estándares internacionales, entre otros temas generales.

En esos encuentros se discutieron conceptos y elementos tales como la participación, la naturaleza de la consulta, el consentimiento, obligaciones y responsabilidades, mecanismos apropiados, buena fe, instituciones representativas, la necesaria adecuación cultural, el marco de libertad y los pasos a cumplir por parte del Estado en cualquier proceso de este tipo. También se conocieron experiencias de otras comunidades en procesos con características similares.

A medida que se avanzaba se registraban las coincidencias de las diferentes comunidades. En los casos en que surgieron diferencias se presentaron en asambleas para ser sometidas a debate y alcanzar un consenso. Con las conclusiones se elaboró un documento de síntesis, el cual se sometió a consideración de asambleas comunitarias en distintas oportunidades.

El 22 de agosto de 2015, luego de dos años de trabajo, en Asamblea General realizada en la comunidad de Quera y Aguas Calientes las comunidades indígenas de la Mesa de Pueblos Originarios de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc aprobaron el documento *"Kachi Yupi – Huellas de la Sal / Procedimiento de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado para las Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc"*. La aprobación obedeció a *"la forma de trabajo participativa en que fue realizado y porque se adecua a nuestra cosmovisión, derecho consuetudinario e identidad, como así también a la Constitución Nacional, al Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de los Derechos Indígenas de la ONU..."*¹⁹

En la misma instancia se acordó que Kachi Yupi fuera presentado para su conocimiento y aplicación a todas las autoridades pertinentes, como así también, se promoviera su difusión entre todas las comunidades indígenas y la sociedad en general mediante distintos eventos de presentación.

a. Principios generales de Kachi Yupi

Kachi Yupi se asienta en el ejercicio del principio de autodeterminación y continuidad histórica de la posesión sobre los territorios ancestrales por parte de

¹⁹ Acta de aprobación de *"Kachi Yupi – Huellas de la Sal / Procedimiento de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado para las Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc"*, Quera y Aguas Calientes, 22 de agosto de 2015.

las comunidades. Se aclara que los territorios comprenden *“el Janan Pacha, el Kay Pacha y el Ukhu Pacha (incluye a las salinas, a las vertientes de agua, a los pastos, a nuestros ganados, a la Pacha, a nuestras costumbres y creencias, etc.; en síntesis: toda nuestra vida)”*²⁰.

De esencial trascendencia resulta la amplitud de las finalidades que deben regir el proceso, precisadas como: *“poner en práctica el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas según nuestra cosmovisión y derecho consuetudinario, ser protagonistas como comunidades indígenas en la definición de nuestro modelo de desarrollo, participar en la toma de decisiones de carácter general o particular que pueda afectarnos, ejercer el uso, gestión y control de los territorios comunitarios para asegurar el vivir de nuestras familias indígenas, evitar intromisiones de terceros o daños en los territorios comunitarios y ante el caso de emprendimientos administrativos o legislativos que nos afecten, expresar o no nuestro consentimiento previo, libre e informado respecto de la medida en cuestión.”*

El proceso se considera de obligatorio cumplimiento ante cualquier medida administrativa o legislativa que pudiera afectar sus derechos, territorios o intereses comunitarios, sea el nivel que fuere (nacional, provincial o municipal; involucre a una o más jurisdicciones; esté relacionado con una de las comunidades, con varias o con todas). De esta forma, se consideran nulas las medidas que hayan omitido su realización por no haber cumplido el debido proceso conforme al derecho vigente. Por lo mismo, y respetando la buena fe que debe primar en todo el proceso, se establece que debe aceptarse la posibilidad de la negativa o modificaciones y que las decisiones a las que se arriben sean de carácter vinculante y cumplimiento obligatorio. De modo ejemplificativo se citan *“proyectos que afecten las Tierras-Territorios, recursos naturales, espacio aéreo, subsuelo, actividades extractivas o de investigación, salud, trabajo, educación, turismo, deporte, declaratorias de Patrimonio de la Humanidad, cultura, arte, patrimonio tangible e intangible, obras públicas, políticas, programas y proyectos de desarrollo, eventos y actividades internacionales, emprendimientos productivos, etc.”*

Se aprobó un principio pro-comunidades indígenas, de modo tal que ante cualquier duda o confusión en la interpretación del procedimiento de Kachi Yupi, su relación con el derecho consuetudinario o su vinculación con las

²⁰ Conforme a *“Kachi Yupi – Huellas de la Sal / Procedimiento de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado para las Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc”*, texto aprobado en la comunidad de Quera y Aguas Calientes el día 22 de agosto de 2015. A partir de aquí todas las referencias realizadas entre comillas y en cursiva corresponden al mismo documento.

normas jurídicas oficiales vigentes, debe seguirse aquella más favorable o benigna para las comunidades.

Como principio cautelar se establece que *"en caso de haberse iniciado las actividades sin el expreso consentimiento comunitario, las mismas deberán suspenderse de inmediato mientras dure el proceso de consulta y, en su caso, proceder a las reparaciones necesarias."*

El procedimiento es continuo en el tiempo, es decir, debe iniciarse antes de la aprobación y/o ejecución de la medida lo cual incluye todas las tareas preliminares, de investigación, estudios, exploración, etc.; durante su ejecución para garantizar el control y supervisión, como así también, para implementar las acciones necesarias para prevenir, mitigar y/o reparar posibles daños; y con posterioridad a la ejecución para evaluar sus resultados, reclamar reparaciones por incumplimientos, indemnizaciones si se hubiera producido algún perjuicio, o bien consensuar participación en los beneficios. Es además integral, por cuanto incluye todas las etapas del proyecto o medida, no pudiendo avanzarse hasta tanto no se haya alcanzado el consentimiento.

Son responsables de su aplicación *"todos los funcionarios públicos e instituciones de carácter internacional, nacional, provincial o municipal, con capacidad de adoptar decisiones, ya sea que pertenezcan a instituciones electivas, organismos administrativos o de otra índole o sean responsables de políticas y programas..."*; reservándose la posibilidad de denunciar y solicitar sanciones civiles, administrativas y/o penales contra aquellos que omitan realizarla. A su vez los funcionarios y magistrados del Poder Judicial deberán considerarlo en sus resoluciones *"y en su caso exigir a las autoridades políticas y empresas particulares su aplicación y respeto..."*

Establece que los particulares también pueden solicitar la efectivización de Kachi Yupi ante un proceso específico, si no lo hubiere encarado el Estado de oficio *"a los efectos de evitar perjuicios posteriores y encauzar legalmente su proyecto particular"*.

b. Aplicación de los estándares normativos

De la interpretación armónica de la Constitución Nacional, Convenio 169 de la OIT, otras normativas concordantes y jurisprudencia de la Corte IDH, se han definido una serie de estándares mínimos de Derechos Humanos de los Pueblos

Indígenas atinentes al derecho a la participación, consulta y CPLI. Se espera que los mismos sean lineamientos que permitan su especificación en relación a comunidades indígenas particulares y casos concretos. De este modo, en Kachi Yupi se han interpretado, adecuado culturalmente y como consecuencia establecido definiciones, contenidos y criterios para cada uno de ellos.

En primer lugar se establece que debe existir *“la posibilidad de participar activamente de todo el proceso, informarnos, opinar, analizar los estudios presentados, asesorarnos con especialistas, intercambiar opiniones, producir nuevos estudios, debatir y finalmente decidir”*. Estas etapas deben realizarse en distintos momentos, pudiendo avanzarse a una nueva fase solo si se alcanzó el consentimiento en la anterior. Cada acuerdo debe ir acompañado de cláusulas de caducidad y sanciones ante el incumplimiento de cualquiera de los compromisos contraídos.

Todo el proceso debe respetar los tiempos comunitarios y brindar información adecuada y suficiente. El consenso es la forma tradicional para tomar decisiones, aunque excepcionalmente podrá acordarse en asamblea habilitar la posibilidad de votar y definir por mayoría.

Para asegurar las exigencias del estándar *“libertad”* se estipula que *“debe estar basado en derechos, no puede haber condicionantes, miedos, manipulaciones, ni negociaciones económicas, ni compras de voluntades, coimas, ofrecimientos a particulares o cualquier acto de corrupción, coacciones, extorsiones, agresiones, amenazas”*.

La información debe ser de calidad, por tanto adecuada, suficiente, completa, detallada y constante, presentada de forma pública y previa al avance de cualquier actividad, con tiempo suficiente para su estudio, e incluir ventajas y desventajas; en distintos formatos; incluso si resulta necesario producirse nuevos estudios en el lugar. La información debe considerar los aspectos sociales, ambientales, económicos, culturales y espirituales. En atención a la información técnica se considera necesario contar con profesionales, técnicos o idóneos de confianza, externos al proyecto puesto en consideración, elegidos por las asambleas comunitarias, y remunerados por sus tareas, a costa del Estado o particular interesado.

Como forma de obtener o constatar información *in situ* se especifica la posibilidad de permitir el acceso a los lugares donde se pretende ejecutar o ya se ejecutan las acciones.

La buena fe debe imperar en todo el proceso para garantizar un clima de confianza, *“sin trampas, esto implica respeto entre todas las partes, mantener los acuerdos y decisiones, evitar presiones físicas o morales, tener en cuenta*

la idiosincrasia y cultura de nuestras comunidades". Se deja a salvo la posibilidad de contar con observadores o veedores de confianza que acompañen durante todo el proceso.

Como instituciones representativas se definen a las Asambleas Comunitarias, según las normas establecidas en sus propios estatutos.

Se rescata el respeto por la identidad y cosmovisión originaria en toda etapa para así poder establecer los mecanismos que sean adecuados culturalmente. Se debe respetar además las formas tradicionales de organización de las asambleas, modos de convocatorias, el inicio con ceremonias tradicionales, presentaciones y uso de la palabra. Los tiempos son considerados fundamentales para poder llevar adelante procesos comunitarios e individuales de entendimiento. A esto se suma la adecuación de las actividades evitando la superposición con los calendarios locales de celebración, de espiritualidad y de trabajo.

Las formas apropiadas a las circunstancias se corresponden con las particularidades geográficas y comunicacionales de la región, demandándose su adecuación a las características de la Cuenca.

Para garantizar la transparencia y participación se dispone que todas las reuniones o asambleas que se acuerden deban ser en lugares comunitarios o públicos, accesibles y en el territorio de las comunidades, mediante difusión por diferentes medios; y que las fechas de las mismas sean acordadas y no impuestas por el Estado o terceros.

El Estado debe garantizar los recursos necesarios que demande el proceso de consulta previa.

Como especial salvaguarda se dispone que *"las tierras, los territorios, la identidad, la flora, la fauna, los sitios sagrados, el patrimonio arqueológico y los derechos fundamentales no son parte de ningún tipo de negociación y que el entorno comunitario debe respetarse siempre."*

C. El proceso de Kachi Yupi

El proceso establecido en Kachi Yupi es sencillo para evitar un excesivo formalismo que derive en su falta de implementación. Su entramado particular se divide en etapas con objetivos especiales y tiempos a respetar en cada una. Para facilitar su comprensión y adecuación cultural se ha relacionado el

proceso de consulta con el proceso de la sal *"y así como el clima dado por sol, el viento, las lluvias, el suelo y el trabajo del hombre favorecen una buena producción de sal, el respeto, el entendimiento, la buena fe, la paciencia y la confianza generarán el clima necesario para que el proceso de consulta resulte exitoso"*.

Se espera que el mismo avance de forma constante y dinámica, sin plazos cerrados ni etapas previstas de antemano, *"al igual que la sal que puede ir modificándose de acuerdo a cómo se va evaluando, puede considerarse que se necesitan nuevos elementos, o separar la sal sucia de la limpia, fijar mecanismos de protección, etc."*

Desde el primer acercamiento del Estado a las comunidades afectadas por el proyecto o medida se deben respetar todos los principios y estándares desarrollados, solicitando autorización para participar de una asamblea comunitaria en la que presente su propuesta de realizar una consulta previa en relación a un proyecto o medida. Una vez iniciado este proceso, las etapas siguientes se irán acordando en particular, concatenándose unas con otras en caso de existir acuerdo.

Etapas preparatoria:

Así como en el proceso de la sal existe un momento previo de preparación de las herramientas, en lo atinente al procedimiento de consulta refiere a la formación y difusión de Kachi Yupi y a la generación de nuevas estrategias para el reconocimiento oficial y su puesta en práctica por parte del Estado y los particulares;

Entramado particular del proceso:

De forma similar al armado de los piletones de la sal, se espera acordar aquí el diseño especial del proceso de consulta para el caso concreto, respetando los principios generales establecidos, etapas, salvaguardas y estándares mínimos, consensuando los tiempos y mecanismos específicos en asambleas comunitarias;

Desarrollo del proceso:

Como en la etapa de crianza de la sal, en el proceso de consulta se realizan todas las acciones definidas en la etapa anterior, es decir presentación de

información en asambleas, producción de nuevos estudios o investigaciones, intercambios, revisiones, etc. El objetivo es que se obtenga una base sólida para poder tomar una decisión informada;

Maduración del proceso:

Esta etapa interna de discernimiento y maduración de la propuesta se asemeja a la cristalización de la sal. A la par de permitir procesar la información recibida permitirá exponer dudas, requerimientos, petición de nueva información o ampliación de tiempo;

Toma de decisión:

del mismo modo en que la cosecha de la sal se realiza en momento oportuno, en el proceso de consulta se realiza la toma de decisiones y el establecimiento de los acuerdos y garantías necesarios. El objetivo es la participación comunitaria en el desarrollo de la actividad en caso de consentimiento afirmativo. Si el consentimiento fuera negativo, igualmente se estipula la celebración de un acuerdo de respeto por el proceso y decisión;

Seguimiento del proceso:

Relacionada con la seca de la sal esta etapa prevé reuniones periódicas, evaluaciones y seguimiento de todos los acuerdos y pasos que se den en la actividad, siendo su objetivo principal el de mantener a la comunidad presente todo el tiempo como parte del proceso acordado.

IV. Apreciaciones finales

Las comunidades indígenas de las Salinas Grandes, en su devenir histórico, no escaparon a la realidad de despojo y vulneración de derechos, siendo en el presente una de las zonas más postergadas del país y encontrándose en una situación de extrema vulnerabilidad. Pese a todo ello mantienen su identidad, cultura y organización como pueblos originarios. Defienden un modelo particular de desarrollo holístico, con anclaje en su identidad y valores comunitarios, relacionado con el respeto por la Madre Tierra, y la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortalecimiento

de su capacidad autonómica de decisión orientada hacia el ejercicio de la autodeterminación como pueblos indígenas.

Y así como las comunidades nos muestran un modelo de desarrollo particular, también nos proporcionan un ejemplo de perseverancia, de resistencia y de lucha por el respeto a sus territorios comunitarios y derechos, ejercido de modo racional y consciente, planificado y decidido de forma comunitaria. En este sentido, reafirman desde su ejercicio que los derechos humanos no pueden convertirse en meras declaraciones formales, ni en contenidos vacíos de realidad, ni ser productos unívocos de una cultura determinada.

Si bien el proceso de resistencia inicial estuvo marcado por el avance inconsulto de la industria minera de litio y el consiguiente intento de imposición de un modelo hegemónico basado en el extractivismo, pronto las acciones encaradas por la organización de la Mesa de Comunidades y Pueblos Originarios de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc excedieron este marco y se encaminaron hacia demandas y propuestas integrales en defensa de la dignidad, del territorio, del ambiente y de la vida en general.

Kachi Yupi o Huellas de la Sal, el Procedimiento de Consulta y CPLI consensuado por y para las comunidades de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, se convierte así a todas luces en un ejemplo de autodeterminación indígena y una toma de posición frente a las posibles injerencias en las decisiones comunitarias. Se constituye como modelo del caminar hacia la dignidad y respeto de los Pueblos Indígenas, del involucramiento con las problemáticas comunitarias reales, de la apropiación de las herramientas jurídicas ya obtenidas y de la construcción de nuevos instrumentos propios y adecuados culturalmente para la defensa de los derechos individuales y comunitarios.

Implica además la asunción de protagonismo en el espacio público desde una visión participativa y comunitaria, apropiándose del centro de gravedad de la acción política y manteniendo la conciencia del horizonte del Buen Vivir.



5

AGRICULTURA

SEMILLANDO:

LA PROBLEMÁTICA DE LOS AGROTÓXICOS

Asamblea "Paren de FumigarNos" Mar del Plata

"Ojalá podamos ser desobedientes cada vez que recibimos órdenes que humillan nuestra conciencia o violan nuestro sentido común"

Eduardo Galeano

Resumen Ejecutivo

*Semillando presenta la experiencia de la Asamblea **Paren de FumigarNos** Mar del Plata, un grupo de vecinos que desde 2008 trabaja de manera colectiva y horizontal, la problemática generada por el uso de agrotóxicos.*

En la primera parte se exponen las inquietudes y problemáticas que dieron origen y permitieron la consolidación de la Asamblea. Se incluye el recorrido desarrollado junto a otras organizaciones locales, regionales y nacionales reconociendo y denunciando las consecuencias del modelo agroindustrial, tanto en el ámbito de la salud como en los bienes comunes.

Posteriormente, se caracteriza al partido de General Pueyrredón como el segundo cordón fruti-hortícola de la provincia de Buenos Aires para contextualizar las idas y vueltas de la legislación en torno a los espacios libres de fumigaciones. Finalmente, se presenta la agroecología como paradigma en construcción y como alternativa que asegura la soberanía alimentaria.

1. Primeros pasos

Nos proponemos hacer un recorrido cronológico desde nuestro lugar: el de una familia afectada por los agrotóxicos.

Una empresa dedicada a la plantación de frutillas se instaló al lado de nuestra casa y desde ese día comenzamos a sufrir su modo de producción. Si bien antes de padecer las fumigaciones linderas ya conocíamos cómo operaba el modelo agroindustrial, no sospechábamos la magnitud de sus consecuencias.

En varias oportunidades tuvimos que encerrarnos en nuestros hogares e incluso irnos para no respirar el aire envenenado. También tuvimos que desear una huerta y volver a empezar otra, debido a que la anterior había sido inundada por el agua con pesticidas que provenía de la parcela vecina.

En aquel momento sentimos mucha impotencia, éramos víctimas de ese modelo en nuestras propias casas y lo consideramos injusto. Nos preguntábamos con qué derecho nos obligaban a respirar ese aire envenenado y a comer nuestras propias verduras y frutas con los tóxicos que ellos aplicaban.

Así, comenzamos a recorrer caminos de reclamos en lugares donde creíamos que correspondía. En ese andar descubrimos que había personas en peores condiciones que nosotros, pueblos enteros afectados con enfermedades terribles, desde problemas respiratorios y de piel hasta cánceres y malformaciones. También descubrimos que el poder político no daba respuestas a estos reclamos.

Fue así que fuimos conociendo a otros en la misma situación, con las mismas inquietudes y problemáticas y comenzamos a poner en común nuestras preocupaciones. Nos encontramos con docentes que realizaban su labor en escuelas rurales fumigadas, así como con personas que vivían en la ciudad y estaban preocupadas por los alimentos que consumían. Nos conformamos como asamblea de vecinos, y comenzamos a trabajar la temática de forma colectiva y horizontal.

Descubrimos y vimos decenas de documentales, encontramos y leímos gran cantidad de bibliografía, supimos de personas que denunciaban el modelo agroindustrial, sus consecuencias en el plano cultural (pérdida de saberes y desplazamiento campesino) y sus efectos nocivos en la salud.

Participamos de debates y encuentros de pueblos fumigados en la ciudad, la provincia y el país¹. Supimos de otros que resistían el modelo y luchaban por

¹ En 2013, junto a otros colectivos de Mar del Plata, organizamos el 3° Encuentro Nacional de

sus derechos y esto nos estimulaba a todos (Barrio San Jorge en Santa Fe, La Leonesa en Chaco, Monte Maíz y las Madres de Ituzaingó, en Córdoba); luego se fueron conformando otras organizaciones como la Red de Médicos de Pueblos Fumigados, la Red de Abogados de Pueblos Fumigados, y diferentes colectivos en defensa de las Escuelas Rurales.

Nos enteramos que en muchos municipios había ordenanzas que limitaban las fumigaciones (logradas gracias a la presión de los que resistíamos) y que en ningún caso se cumplían.

Fuimos convocados a dar charlas en escuelas primarias, secundarias y también en niveles terciarios y universitarios notando mucho interés en la temática.

Así, en la Asamblea empezamos a hablar del *sentido común*, que hoy en día se desvaloriza, pero nosotros lo relacionamos con el "*buen sentido de la gente común*", aquél en el que la mayoría de las personas coincidimos rotundamente, aquél en el que no necesitamos ser académicos o tener estudios para comprenderlo. Por ejemplo, acordamos que la salud es más importante que el dinero -sobre todo si se trata de la salud de todos y del dinero de pocos-, que el dinero no se come y que el agua vale más que el oro. Nuestros mayores nos decían con sabiduría "*es mejor prevenir que curar*"; sin mencionarlo, nos estaban hablando del principio precautorio. Estas coincidencias tienen que ver con un sentido ético y con no naturalizar lo terrible.

Asistimos a varias conferencias dictadas por profesionales e investigadores que desde hacía tiempo denunciaban al modelo agroindustrial, entre ellas, exposiciones del Dr. Andrés Carrasco²; Dr. Rodolfo Páramo, Dr. Rafael Lajmanovich, Dr. Horacio Lucero, Dr. Darío Gianfelici, Dr. Raúl Montenegro, Dr. Marcos Tomassoni, Dr. Medardo Ávila y Dr. Damián Verzeñassi.

En el mismo camino, la Asociación Civil BIOS, que trabaja a favor de la vida, llevó a cabo el programa "Mala Sangre"³, que dio como resultado que el 100% de los ciudadanos analizados tenían pesticidas en su sangre (personas que vivían en la ciudad y no en el campo). Supimos por los estudios de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP),⁴ que

Pueblos Fumigados.

² Científico argentino que confirmó los efectos devastadores del glifosato, acompañó con su investigación a los pueblos fumigados y cuestionó que la ciencia esté al servicio de las corporaciones. En su honor se ha declarado el 16 de junio como Día de la Ciencia Digna.

³ Campaña "Mala Sangre" de BIOS ONG. Disponible en: www.bios.org.ar/c_mala-sangre.htm

⁴ Agencia Argenpress, "*Llueven tóxicos: Glifosato y atrazina en aguas de lluvia de la región pampeana*", 9 de diciembre de 2014. Disponible en: http://www.exactas.unlp.edu.ar/articulo/2015/2/9/lluvia_glifosato

en las lluvias de la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, se encontraron diferentes agrotóxicos, principalmente glifosato y atrazina. Más tarde, BIOS vuelve a hacer análisis, esta vez en la orina, y en el 90% de las muestras se encontraron restos de pesticidas⁵.



▼
Arroyo Lobería, Mar del Plata.

Nos enteramos que personas y organizaciones habían denunciado ante organismos nacionales e internacionales la necesidad de declarar a los **delitos ambientales como de lesa humanidad**, y nos vino a la mente el recuerdo de los aplicadores aéreos que durante décadas utilizaron niños como banderilleros rociándolos diariamente con sus venenos.

Recientemente, supimos que personas afectadas por el modelo agroindustrial, patrocinadas por un grupo de abogados, realizaron una denuncia penal caratulada como *Fany Gimenez c/ Estado Nacional*; incluye al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, un total de once empresas biotecnológicas, semilleras, compañías químicas productoras y comercializadoras de organismos genéticamente modificados (OGM), (Monsanto Argentina, Dow AgroSciences,

⁵ Red Nacional de Acción Ecologista, "*Campaña Fuera del Tarro: detección de glifosato en Orina Humana*", 8 de julio de 2015. Disponible en: <http://renace.net/?p=5544> .

Nidera, Ciba Geigy, Novartis, Agrose, Agrevo, Syngenta Seeds, Syngenta Agro, Pioneer Argentina y Bayer)⁶, y todos los que sean considerados “responsables por acción u omisión” conforme resulte la prueba. Esta denuncia va camino a convertirse en una megacausa ya que se han ido sumando otros abogados y diversos grupos de afectados⁷.

Ante declaraciones donde el ex Ministro de Salud Daniel Gollán aseguraba que los agrotóxicos hacían mal a la salud, el periódico Mu de la Cooperativa Lavaca presentó un recurso de *habeas data* solicitando el material en el que basó su afirmación. Esto motivó que llegaran a conocimiento público informes de la comisión “Ministerio de Salud Investiga” dependiente del Ministerio de Salud de la Nación. Según opiniones especializadas –entre ellas las del Dr. Damián Verzeñassi– estos estudios serían contundentes.

En este andar comprendimos cómo funciona el modelo agroindustrial. Según cifras suministradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por la FAO⁸ vemos que:

- ▶ Se produce comida⁹ para 10 mil millones de personas;
- ▶ El número de habitantes es 7 mil millones;
- ▶ Pasan hambre mil millones de personas;
- ▶ Muere un niño por desnutrición cada 15 segundos.

Estos datos ponen en evidencia que el modelo actual no está diseñado para paliar el hambre del mundo, su único objetivo es la rentabilidad. La mayoría de los alimentos van a parar a las góndolas de los grandes supermercados para quienes pueden comprarlo y no a los países que lo necesitan. En las metrópolis de consumo se tira una cantidad de comida que podría alimentar a los que padecen hambre.

⁶ La olla.tv: “*Transgénicos: juicio contra el estado nacional y once corporaciones*”, 23 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.laolla.tv/2015/10/transgenicos-juicio-contra-el-estado-nacional-y-once-corporaciones/>

⁷ Mu. El Periódico de Lavaca. Año 9, número 92. Buenos Aires, septiembre de 2015.

⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

⁹ Hablamos de comida, no de alimento ya que se trata de comida chatarra con consecuencias adversas tales como obesidad (tenemos casos testigo en Estados Unidos y Francia). Esto pone nuevamente en evidencia el énfasis puesto en la rentabilidad perdiendo de vista lo referido al ámbito de la salud.

II. Asamblea Paren de Fumigarnos Mar del Plata: nuestro hacer



Los vecinos que integramos la Asamblea habitamos diferentes barrios de General Pueyrredón; Partido que constituye el **segundo cordón fruti-hortícola** de la provincia de Buenos Aires. En consecuencia, el **segundo en uso de agrotóxicos** y el **segundo más contaminado**. Muchas empresas eligen esta zona manifestando que posee una de las mejores tierras del mundo; coincidimos en este aspecto.

Del total de la producción, un 80% sale del partido. Mientras que los grandes productores reciben diversos subsidios del Estado Nacional, provincial y local, no existe ninguna iniciativa que estimule la producción agroecológica. El caso del kiwi es paradigmático. Ha sido incentivado por el anterior gobierno local y provincial con la posibilidad de acceder a créditos blandos. Un cultivo exótico, del cual el 95% se exporta pone en evidencia que se prioriza la rentabilidad en perjuicio de la soberanía alimentaria.

La totalidad del cordón fruti-hortícola está enclavado en barrios de Mar del Plata. A modo ilustrativo, podemos mencionar el sector ubicado al margen de la ruta 226, ya que es el más importante en cuanto a la producción y sus agrotóxicos afectan directamente a 15 mil habitantes y a 13 establecimientos educativos rurales.



▼
Jardín de Infantes y Escuela de Laguna de Los Padres.

Con este panorama, en 2008 –meses antes de que se conforme la Asamblea– se aprueba por unanimidad la Ordenanza N° 18740, un proyecto presentado por BIOS. En su primer artículo se lee:

“Prohibese dentro del radio de mil metros a partir del límite de las plantas urbanas o núcleos poblacionales –entendiéndose por tales aquellos donde habitan personas– y en la totalidad de la planta urbana propiamente dicha:

- a. La utilización de cualquier producto químico y/o biológico de uso agropecuario y/o forestal, en particular plaguicidas y/o fertilizantes.*
- b. El pasaje de aviones fumigadores y el tránsito de maquinaria terrestre cargada con productos químicos y/o biológicos de uso agropecuario y/o forestal, en particular plaguicidas y/o fertilizantes.*
- c. El descarte y abandono en el ambiente terrestre, acuático y/o urbano de envases de cualquier producto químico y/o biológico de uso agropecuario y/o forestal, en particular envases de plaguicidas y de cualquier otro elemento usado en dichas operaciones en el área mencionada en este artículo o fuera de ella.”*

Transcurrido –y superado– el plazo requerido para la reglamentación de la Ordenanza, habida cuenta que no había sido vetada y que las fumigaciones continuaban como antes, solicitamos, sin éxito, información a la Dirección de Gestión Ambiental, al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Defensoría del Pueblo. El tiempo seguía avanzando y durante su transcurso diversas facultades de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP) expresaron la necesidad de que se aplique la ordenanza, fundamentando su postura desde sus correspondientes áreas disciplinares (destacamos el aporte de la Facultad de Ciencias Agrarias y de Ciencias Exactas; la Facultad de Derecho se excusó argumentando que no era de su competencia).

Fue en este marco que decidimos recurrir a la justicia, y el Tribunal de Familia N° 2 dictó un extenso y completo fallo, que recomendamos leer¹⁰, ordenando al Poder Ejecutivo reglamente y ponga en vigencia la Ordenanza. El Ejecutivo lo pone en manos de la Secretaría de Producción¹¹, la cual al cumplirse el último plazo y sin haber dialogado con ningún actor social, presenta ante el Juzgado un protocolo que, organizado en fases, prevé la efectiva y completa aplicación al cabo de un año.

Se cumple ese plazo, se denuncian fumigaciones ante el Juzgado de Faltas, se aplica la primera multa y como muestra clara del poder económico de los empresarios del segundo cordón fruti-hortícola de la provincia, se produce un tractorazo de productores. Esta medida, acompañada por un *lock out* de tres días, llevó a que se suspenda la Ordenanza que estipulaba mil metros libres de fumigaciones.

Luego de cinco meses, los productores y legisladores derogan la Ordenanza N° 18740 y sancionan la Ordenanza N° 21296 restringiendo el área libre de fumigación únicamente a espacios recreativos y centros de salud. Ante esta situación, volvemos a la Justicia con dos causas. Una ante un Juzgado de Mar del Plata, por incumplimiento de los deberes de funcionario público del entonces intendente de la ciudad Gustavo Pulti (dado que la Ordenanza había sido sancionada por unanimidad); y otra, por la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 21296, que viola el principio precautorio y de progresividad.

Esta última, se encuentra actualmente en la Corte Suprema de la provincia de Buenos Aires. Luego de contradictorias e inconsistentes apelaciones del municipio, y mientras esperamos la sentencia, la Corte ha reafirmado los artículos

¹⁰ Disponible en el blog de la Asamblea Paren de Fumigarnos MDP: www.parendefumigarnosmdp.blogspot.com

¹¹ Atendemos aquí a que no participa el Área de Salud ni de Derechos Humanos poniendo en evidencia que la problemática se aborda sólo desde la dimensión económica.

de la Ordenanza N°18740 referidos al ámbito de la salud y ha dictado **una medida cautelar según la cual se deben respetar los mil metros libres de fumigación.**

a. Dudamos de las instituciones

Abordar esta temática nos ha llevado a conocer el accionar de diversas instituciones y a reconocer contradicciones profundas que se traducen en desconfianza.

Así encontramos al INTA¹², que por un lado promueve la agroecología y la agricultura familiar mientras que por otro, apoya al modelo de la industria química. Institución que en 2003 desarrolló investigaciones y reconoció públicamente que el vapor de agua puede reemplazar al bromuro de metilo pero, en la actualidad, sigue promoviendo la utilización de este gas letal prohibido en varios países del mundo (entre ellos EE.UU. y Francia).

También podemos mencionar al SENASA¹³ que ha avalado y defendido diferentes productos como inocuos y luego los ha prohibido; recordemos el caso del endosulfán o el glifosato¹⁴. El Colegio de Ingenieros, que no se detiene a trabajar de manera interdisciplinaria y pareciera desconocer que un ingeniero agrónomo no es una voz autorizada para referirse a la salud humana. Los ingenieros agrónomos, que en su mayoría se dedican a la venta de agroquímicos y al asesoramiento para su uso, y si bien recetan productos aprobados, siguen haciéndolo aun cuando organismos internacionales los reconocen como nocivos (como sucede con el bromuro de metilo y el glifosato).

También dudamos de la CONABIA¹⁵, ya que más del 70% de sus integrantes son parte de las empresas semilleras; y de la cámara de expendedores y vendedores de productos (CASAFE) por su criterio al clasificar los agrotóxicos de acuerdo a la dosis letal, dejando de lado los efectos subagudos y crónicos.

Por último, nos interesa mencionar el rol que han ido tomando las universidades nacionales que, poniendo en riesgo su autonomía y rol social, han comenzado a formar profesionales de acuerdo a las demandas de empresas multinacionales extractivistas que hacen sus aportes económicos, y luego imponen condiciones en la currícula y en las investigaciones.

¹² Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

¹³ Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

¹⁴ Kaczewer, J. (2010) "*La amenaza transgénica. Editorial del Nuevo Extremo*". Buenos Aires.

¹⁵ Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria.

III. Construyendo otro paradigma

Los pueblos ancestrales andinos nos dicen sabiamente: “*las semillas nos crían a nosotros y nosotros criamos a las semillas*”.

La naturaleza nos ha demostrado que se reacomoda constantemente, y lo seguirá haciendo con o sin la especie humana. El ritmo de vida actual ligado a la ambición y al consumismo impacta en nuestra salud y en nuestro ambiente-hogar. Cuando nos desarraigamos envueltos en un sistema en el que prevalece la acumulación perdemos el pulso vital para interrelacionarnos.

En este contexto, podemos observar que comer no es igual que alimentarse; que una reserva o un parque puede pasar a ser solo una postal de la naturaleza; que la extracción sin pausa sobre la tierra para la manufacturación de productos superfluos destruye bienes irrecuperables; que el marketing y la publicidad nos alejan de la comunicación y del pensamiento y, que no tenemos mejor idea que cultivar nuestros alimentos ¡con venenos!

De esto y muchas cosas más hablamos en nuestra Asamblea de Vecinos que va teniendo como propuesta ir *Semillando una transformación* que además de necesaria se está tornando urgente. En el camino surge la necesidad de dejar de lado la expresión “*recursos naturales*” por la de “*bienes comunes*”. De esta manera, nos cambia la conciencia y se modifica nuestra estructura, dejando de ser “*propietarios de la naturaleza*” para sentirnos parte de una *común - unidad* como ejercicio de crecimiento y madurez.



La región argentina del planeta-mundo es una bella porción que nos toca cuidar y preservar. Sentimos que podemos realizar y promover acciones colectivas –en ocasiones– exigiendo a la organización “Estado” que genere políticas concretas para la expansión de un desarrollo humano pacífico, incluyéndonos como parte de los seres de la naturaleza.

Sabemos que Argentina produce comida para 400 millones de personas, somos 40 millones, y se proyecta que para el 2020 va a producir para 600 millones¹⁶. Actualmente, hay en nuestro país 3 millones de personas con problemas de desnutrición¹⁷.

En este marco, la **agroecología** se vislumbra como un paradigma de cohesión, orientada al auto-sustento y al abastecimiento de las comunidades urbanas garantizando la *soberanía alimentaria*, el mejoramiento de nuestra salud, y encontrándonos con el verdadero “*buen vivir*”. Se trata de una alternativa que ya está en marcha en algunos países de Latinoamérica y en diversos puntos de nuestro país: en Tandil, tenemos “Monte Callado” con 96 ha¹⁸; en Benito Juárez “La Aurora” con 650 ha.¹⁹; al Norte de Santa Fe, “Naturaleza Viva” produciendo en 200 ha.²⁰; y al sur de Córdoba 39 mil ha. de alimentos orgánicos certificados²¹, por citar solo algunos ejemplos.

Por lo tanto, no es posible desconocer que la agroecología crea y mantiene más fuentes de trabajo, es limpia para el ambiente y las personas que allí se desempeñan; y el dinero no se va en químicos pagándole a empresas extranjeras, ni se exportan nutrientes de la tierra que son irremplazables²².

Habiendo cada vez más grupos afectados directamente por la contaminación, transformados en una estadística que los ignora como personas y el resto

¹⁶ Datos manifestados por la entonces Presidente Cristina Fernández en Cadena Nacional. Recuperado en el documental “La Jugada del Peón”. Colectivo Semillas, 2015.

¹⁷ La Jugada del Peón, Colectivo Semillas, Buenos Aires, 2015.

¹⁸ “Un oasis sin agroquímicos: sólo cultivo orgánico y autoabastecimiento” en La Voz de Tandil. 27 de Diciembre de 2010. Disponible en: http://www.lavozdetandil.com.ar/ampliar_notas.php?id_n=21809MONTE

¹⁹ “Un campo naturalmente productivo” en La Voz del Pueblo, Tres Arroyos. 22 de Junio de 2014.

Disponible en: <http://www.lavozdelpueblo.com.ar/nota-18147-un-campo-naturalmente-productivo>

²⁰ “Granja Naturaleza Viva: Agroecología en Santa Fe, Guadalupe Norte. Producción Orgánica”. Video Corto de 33:13. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=LIE5kBFm_rg

²¹ “Proponen agricultura orgánica en campos periurbanos”, Diario La Voz. Publicado el 3 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/usuarios/proponen-agricultura-organica-campos-periurbanos>

²² “Agrocombustibles: otra verdad incómoda”. Documental producido por BIOS. Disponible en: http://www.dailymotion.com/video/xt6z65_agrocombustibles-otra-verdad-incmoda_tech

de la población que sufre y padece indirectamente la contaminación de las derivas aéreas, del agua y de sus alimentos en las ciudades, donde la enfermedad pasa a ser la protagonista naturalizada de su vida, es tiempo de que funcionarios y gobernantes accionen para:

- ▶ Promover el fortalecimiento de prototipos agroecológicos en modalidades asociativas y cooperativas que modifiquen la estigmatización de la agricultura como último eslabón de la sociedad;
- ▶ Recuperar los saberes del hombre de la tierra, originarios y campesinos, como fuente de conocimiento de acuerdo a las características de cada región;
- ▶ Revalorizar la semilla con la identidad que le da su genoma, fortalecida en el laboratorio de su propia naturaleza desestimando los dudosos procesos transgénicos.

El camino fue indicándonos nuevos interrogantes, o mejor dicho, nos condujo a poner entre signos de pregunta numerosas afirmaciones –ya casi naturalizadas– referidas al par agricultura–tecnología. Así, nos encontramos con que la producción agroindustrial expulsa a las personas del campo a la ciudad, al mismo tiempo que precariza la labor de quienes trabajan la tierra. Hartos de escuchar que la producción con semillas transgénicas junto a sus *necesarios* y *correspondientes* venenos es la única manera de alimentar a una población mundial que año a año supera sus tasas de natalidad, nuestro camino nos arrojaba conclusiones contrarias; donde estos cultivos crean las condiciones para y aceleran el proceso de concentración de la tierra, de la propiedad de los insumos necesarios para la producción, afectando, contaminando y desgastando los bienes comunes, y al mismo tiempo perjudicando nuestra salud.

Todo esto, que abordamos desde la dimensión local, nos lleva a referirnos a empresas multinacionales que promueven y presionan a los funcionarios de los estados nacionales, provinciales y locales para que se legisle en su favor criminalizando las prácticas ancestrales de mejora y conservación de las semillas (como se ve con la Ley de Semillas) y a los luchadores sociales que resisten a este avance (recordamos aquí el caso de Malvinas Argentinas en Córdoba).

Hartos de escuchar que no es posible producir sin fumigarnos decimos “Paren”, la agroecología no sólo es posible y viable sino, principalmente deseable y necesaria.

EL MODELO PRODUCTIVO AGRÍCOLA EN TELA DE JUICIO

Santiago Cané

Asistente del Área de Participación de FARN

María Marta Di Paola

Coordinadora en Economía y Política Ambiental de FARN

"Si piensas que eres demasiado pequeño como para marcar la diferencia, intenta dormir con un mosquito en la habitación"

Proverbio africano

Resumen Ejecutivo

El desarrollo tecnológico del sector agropecuario ha favorecido la gran expansión de la actividad desde hace dos décadas, sin la adopción de criterios ambientales en la regulación ni en su implementación. De esta manera, la expansión de la producción agrícola está provocando serias consecuencias para el ambiente y la sociedad: afecta la biodiversidad, deteriora la salud del suelo, contamina cursos de agua y poblaciones cercanas a los cultivos (causando en trabajadores del campo y pobladores cercanos enfermedades, malformaciones e incluso muertes), desplazamiento de mano de obra a ciudades sin el necesario desarrollo urbanístico y hasta una profundización de la extranjerización en el comercio de los insumos.

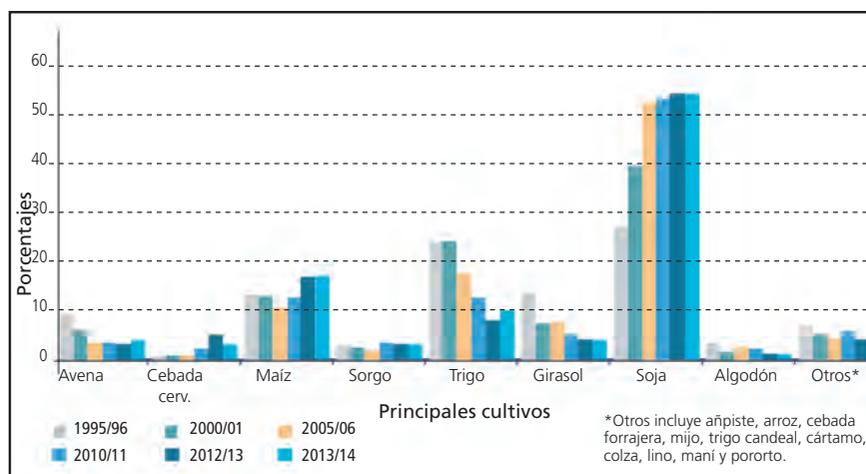
En este contexto, comienza una causa judicial colectiva para suspender el uso de transgénicos y el paquete químico asociado en todo el país hasta tanto se determinen parámetros de funcionamiento y límites que permitan la inocuidad ambiental de la agronomía. FARN se presentó como parte actora en este proceso, abierto al público en junio de 2015, a los efectos de participar en el diálogo que abre, incorporando

otra voz que enriquezca el debate. El objetivo es la creación de un marco institucional que facilite el acceso a la información relevante e incorpore la participación de la ciudadanía, permitiendo así el desarrollo de esta actividad, pero signada por la protección del ambiente y la vida de las personas, a través de los principios del derecho ambiental.

1. El modelo de producción agrícola argentino

A fines de la década de los 90 se da una gran expansión de la agricultura, acompañada por un *ratio* de precios relativos favorables, el crecimiento de la demanda de alimentos y gracias a la adopción de un paquete tecnológico que incorpora, no solo semillas modificadas genéticamente a través de transgénesis, sino también un coctel de agroquímicos asociados. Según datos del Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible realizados por la (hasta ese entonces) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) en 2015¹ entre las campañas 1995/96 y la 2013/14 (abarcando los períodos de adopción de biotecnología moderna) se evidencia un crecimiento, principalmente, de maíz y soja, que junto con el algodón, son aquellos productos modificados genéticamente con autorización para su comercialización en el país (Gráfico 1).

Gráfico 1. Participación porcentual de los principales cultivos en el suelo de la tierra agrícola. Fuente: SAyDS, 2015.



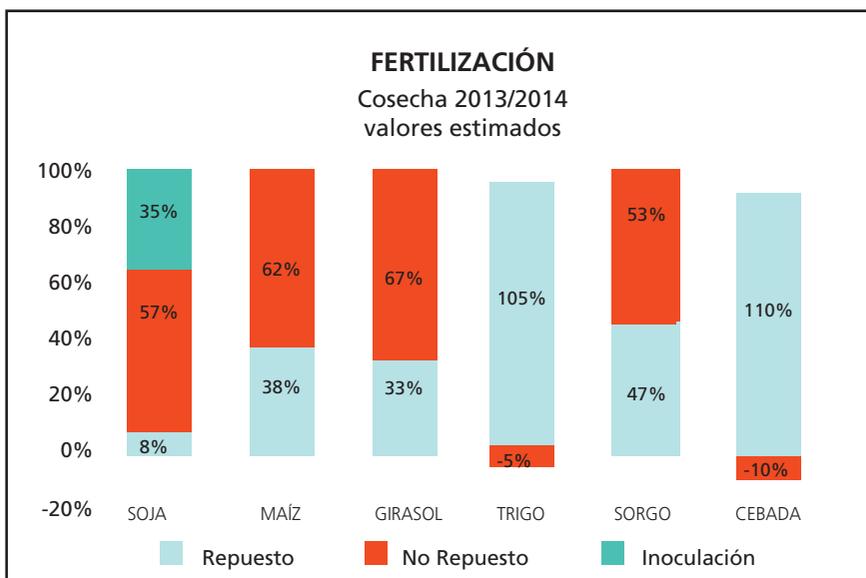
Sin embargo, esta expansión ha tenido su correlato en externalidades ambientales negativas tales como:

¹ SAyDS (2015). "Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible" Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/DCA/file/2015/sidsa%202015.pdf>

■ **Proliferación del monocultivo de soja**, cultivo que ocupa el 56% del área sembrada. El monocultivo genera una baja de rendimientos asociada a la pérdida de nutrientes del suelo y la consecuente reducción de materia orgánica del suelo. Asimismo, el monocultivo está asociado a la aparición de malezas con resistencia al paquete de herbicidas, lo que resulta en la incorporación de productos químicos de mayor espectro y toxicidad para hacer frente a las nuevas plagas. También se debe considerar el consecuente impacto sobre la biodiversidad, así como la erosión resultante por la pérdida de nutrientes del suelo.

■ **Baja reposición de nutrientes:** sólo el 27% de los nutrientes se restituye de manera química (es decir, a través del agregado de fertilizantes). En el caso de la soja el valor se reduce a solo el 8%² (Gráfico 2).

Gráfico 2. Extracción de nutrientes por cultivo³.



Fuente: CIAFA, 2014.

² CIAFA (2014) "Informe de extracción de nutrientes 2013/2014". Disponible en: <http://www.ciafa.org.ar/informes/Informe-de-Extraccion-Nutrientes-2013-2014.ppt>

³ La soja establece una asociación benéfica con bacterias a través de la formación de nódulos en las raíces, donde se multiplican los rizobios y se reduce el nitrógeno molecular a amonio. Los rizobios específicos que favorecen la fijación del nitrógeno son aportados mediante la inoculación de las semillas.

Esto implica un deterioro en la salud del suelo, que a largo plazo resulta en una caída en los rendimientos. Existen diversos cálculos que estiman el valor económico del suelo a la producción (que actúa como un subsidio ya que dada la riqueza natural del suelo, no es necesaria la aplicación de mayor cantidad de fertilizantes) que es de USD 3.63 mil millones⁴. La fertilización que se realiza está vinculada a la restitución de elementos como fósforo, azufre y nitrógeno, sin embargo, junto con ellos también se extraen otros conocidos como bases con escasa o nula reposición que repercute directamente en los rendimientos finales debido, a que, ante menor disponibilidad de nutrientes se obtienen granos en menor cantidad y calidad.

■ **Caída de la materia orgánica**, dada por la intensificación de la actividad agrícola y la escasez de rotaciones con pasturas, lo que resultó en una disminución del 50% de su nivel original⁵. La siembra directa ha sido un gran avance para el cuidado del suelo y el menor requerimiento de combustibles fósiles, pero es necesario acompañarla con una adecuada fertilización, rotación de cultivos y realizarla de manera adecuada. Por otro lado, este sistema es opcional para los productores, y nadie controla su correcta ejecución, lo que puede resultar en el uso excesivo de agroquímicos para combatir plagas que habitan en el rastrojo, a modo de ejemplo.

■ **Fuerte extranjerización⁶ del manejo de los insumos** (semillas y agroquímicos), lo cual ha resultado en un escaso desarrollo de tecnologías a nivel nacional y la dependencia de desarrollo del exterior para mantener la producción bajo este modelo. Sin embargo, también se han liberado al mercado nacional dos eventos nacionales: la papa resistente a virus y la soja resistente a sequía. La primera, ha sido fuertemente resistida por

⁴ Cruzate, C. y Casas, R. (2012). "Extracción y balance de nutrientes en los suelos agrícolas de la Argentina" Instituto de Suelos, CIRN, INTA en Informaciones Agronómicas de Hispanoamérica N°6. Junio 2012. IPNI. Disponible en: [http://www.ipni.net/publication/ia-lacs.nsf/0/C95DB764E8A903585257A0F006D98BB/\\$FILE/IAH-2012-06.pdf](http://www.ipni.net/publication/ia-lacs.nsf/0/C95DB764E8A903585257A0F006D98BB/$FILE/IAH-2012-06.pdf)

⁵ Rozas, H.; Echeverría, H. y Angelini, H. (2011). "Niveles de materia orgánica y pH en suelos agrícolas de la región pampeana y extrapampeana argentina" Unidad Integrada Balcarce. EEA INTA. FCA UNMP. en Informaciones Agronómicas N° 2. Junio 2011. IPNI. Disponible: [http://www.ipni.net/publication/ia-lacs.nsf/0/02290669D90F5857852579830070FE70/\\$FILE/IAH-2011-02.pdf](http://www.ipni.net/publication/ia-lacs.nsf/0/02290669D90F5857852579830070FE70/$FILE/IAH-2011-02.pdf)

⁶ Perelmuter, T. y Poth, C. (2012). "El rol del Estado en el modelo de desarrollo biotecnológico agrario. El caso de la Argentina de 2003 a 2010" La revista del Plan Fénix. Año 3. N°12. Marzo 2012. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/el-rol-del-estado-en-el-modelo-de-desarrollo-biotecnol%C3%B3gico-agrario-el-caso-de-la-argentina->

los consumidores (y en consecuencia, por las empresas procesadoras) en Estados Unidos y Canadá, por lo que se ha sembrado solo un año. Por otra parte, la soja nacional está autorizada pero no se podrá comercializar hasta que no se obtenga el permiso de importación desde China⁷.

■ **Cercanía de las zonas productivas con poblaciones humanas** (dado tanto por la expansión de las ciudades hacia zonas productivas como la condición inversa). Esta situación genera dos problemas vinculados entre sí: a) la fumigación con los químicos comercializados sin control que contamina el agua y el suelo, además del contacto directo con los químicos que sufren los trabajadores y los pobladores cercanos, resultando en situaciones de enfermedades, malformaciones y muerte que bien describen los actores, siendo ellos mismos afectados por estos males⁸; b) provoca un desplazamiento de la población⁹ que cede su lugar de vida a la soja y el maíz (transgénicos) y migra a centros urbanos, ya sobrepasados en su capacidad social (falta de empleo, saneamiento, electricidad, servicios de salud, educación y seguridad).

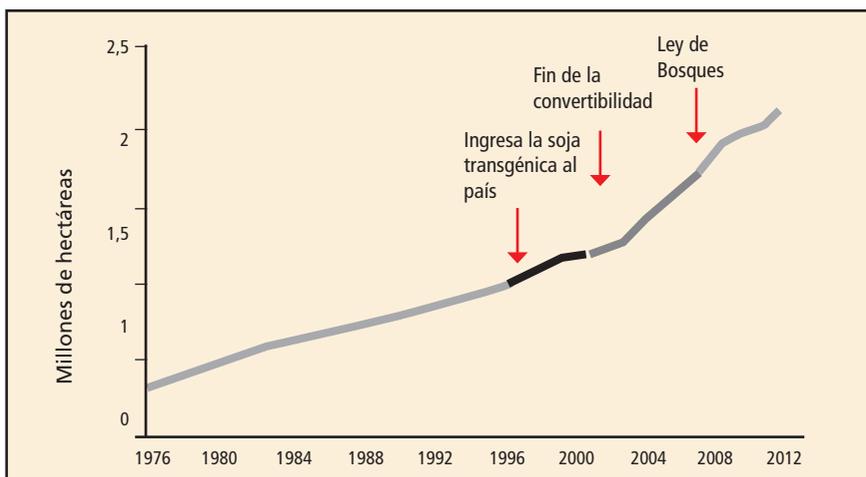
■ **La pérdida de ecosistemas naturales de alto valor de conservación como bosques nativos y humedales.** Los primeros cuentan con una ley para su preservación, sin embargo, el avance de la frontera agropecuaria ha impactado negativamente en su superficie, perdiéndose más del 16% de su extensión, según los indicadores antes mencionados de la SAyDS (Gráfico 3). La ausencia de tales ecosistemas ha derivado en catástrofes climáticas como el alud en Tartagal o las inundaciones que ocurrieron desde mediados de 2015 tanto en Entre Ríos como en la provincia de Buenos Aires.

⁷ Mayor información referida a la liberación de transgénicos en nuestro país se encuentra disponible en: <http://farn.org.ar/archives/Eventos/la-liberacion-de-los-transgenicos>

⁸ Caffarini, P. y Della Penna, A. (2008). "Efectos adversos de los plaguicidas sobre el ambiente" en Giuffré, L. (ed.) "Agrosistemas: impacto ambiental y sustentabilidad" Universidad de Buenos Aires. Págs. 283-314.

⁹ INTA (2011). "Evolución del sistema productivo agropecuario argentino" Disponible en: http://inta.gob.ar/documentos/evolucion-del-sistema-productivo-agropecuario-argentino-1/at_multi_download/file/Evolucion%20sistema%20prod%20agrop%20argentino.pdf

Gráfico 3. Superficie acumulada de desmontes (1976-2012), con fechas claves.



Fuente: REDAF, 2015¹⁰.

■ Al analizar las aprobaciones y autorizaciones para el uso de paquetes biotecnológicos con China y la Unión Europea, nuestros principales socios comerciales en cuanto a productos agropecuarios, autorizaron los productos biotecnológicos que se han aprobado en Argentina solo para el consumo humano y animal (que en la Unión Europea además deberán ser etiquetados), sin embargo, la autorización para la siembra en sus territorios brilla por su ausencia (Anexo 1). Es decir, que autorizan el consumo de estos productos, pero no la siembra de los mismos. Ante esta situación, resuena la pregunta ¿por qué será?

La falta de consideraciones ambientales en el uso del suelo y en la comercialización de semillas transgénicas en Argentina, hacen posible este escenario y sus consecuencias ambientales. En este contexto, FARN se ha presentado como tercero en la demanda colectiva originada por las causas "*Giménez, Alicia Fany y otros*" y "*Cabaleiro, Luis Fernando*" para integrar el frente activo del proceso, donde se solicita la restitución del ambiente ante el daño generado por la liberación al ambiente de Organismos Genéticamente Modificados (OGM).

¹⁰ REDAF (2015). "Un monitoreo satelital al servicio de la defensa de los territorios" Informe Ambiental Anual 2015. Disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Un-monitoreo-satelital-al-servicio-de-la-defensa-de-los-territorios.pdf>

II. La causa y sus consecuencias (“Giménez, Alicia Fany y otros c/ Estado Nacional y otros”)

En diciembre de 2012 Alicia Fany Giménez junto a otras personas y en representación de sus hijos, promueven una demanda colectiva ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) contra el Estado Nacional (Poder Ejecutivo -Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca¹¹ (CONABIA¹² y SENASA¹³) y Poder Legislativo), las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santiago del Estero, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y las empresas productoras y comercializadores de OGM y su paquete tecnológico. En esta demanda se sostiene que la actividad de dichas empresas afecta a los demandantes en sus intereses colectivos a la salud, la vida, el ambiente propio y de la comunidad toda, por lo que reclaman la prevención, recomposición y resarcimiento del daño ambiental colectivo material y moral.

Para ello solicitan:

- 1- Se condene al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) para que i) suspenda todas las resoluciones que impliquen autorización de eventos transgénicos (OGM) en vegetales o animales para su liberación irrestricta a gran escala en todo el territorio del país; y ii) disponga la obligatoriedad para todos los integrantes de la cadena de comercialización de etiquetar todos los alimentos que contengan OGM;
- 2- Se exhorte al Congreso de la Nación al dictado de sendas Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en materia de i) Bioseguridad; y ii) Uso y manejo sostenible del suelo;
- 3- Se condene a las empresas demandadas a: i) la recomposición del ambiente, esto es la restauración de las calidades básicas del suelo y de la biodiversidad; ii) subsidiariamente conformen un fondo de compensación ambiental para medidas complementarias para recuperar la biodiversidad que permita compensar la pérdida de hábitat y servicios ambientales; y iii) al resarcimiento del daño punitivo.

¹¹ SAGyP.

¹² Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria.

¹³ Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

La causa se encuentra acumulada con otra, iniciada por el Sr. Luis Fernando Cabaleiro, por la misma problemática. El Sr. Cabaleiro demanda al Estado Nacional y a las firmas Monsanto Argentina SAIC y Dow AgroSciences S.A. Solicita la anulación de la Resolución N° 446/12 SAGyP, que autoriza un evento transgénico por haberse omitido la participación ciudadana violando el derecho de participar en los procesos administrativos de implicancias ambientales y el derecho a gozar de un ambiente sano y el nivel más alto posible de salud (artículos 18, 41 y 42 Constitución Nacional –CN–, artículo 14 Ley N° 24375, artículo 4 Ley N° 25675). Luego amplía su demanda, solicitando la inconstitucionalidad de las resoluciones de la SAGyP y del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) que regulan el procedimiento para la obtención de los permisos. Entre otros argumentos sostiene que la regulación de biotecnología corresponde al Congreso de la Nación por artículo 75, inciso 19 de la CN.

Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidieron que en la causa no se trataba la afectación de un recurso interjurisdiccional por lo que la competencia para decidir correspondía respecto al Estado Nacional a un juez federal de primera instancia de la Capital Federal, y las provincias debían ser demandadas en procesos separados contra cada una en sus respectivas jurisdicciones.

Acumuladas ambas causas para que tramiten por el expediente iniciado en primer término, el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 3 de la Ciudad de Buenos Aires, resuelve la admisibilidad de las demandas como una acción colectiva. La jueza del proceso fijó que la clase está conformada en el caso por “toda la comunidad”, reconoció la idoneidad de los actores para representar al colectivo (es decir, a toda la población argentina) y ordenó la publicación de edictos para que tomen conocimiento y se presenten todos los afectados, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que tiendan a la protección del ambiente, a fin de conformar el frente activo.

La causa actualmente se encuentra en una etapa de conformación del frente activo. Varias organizaciones se han presentado a fin de ser parte y se espera que este proceso signifique repensar el modelo de producción agrícola incorporando los principios de la protección al ambiente en dicha actividad.

III. Las peticiones de FARN

FARN se ha incorporado a la causa con el objetivo de participar en el diálogo que este proceso abre, incorporando otra voz que enriquezca el debate. Sin pretender la suspensión total de la utilización de transgénicos y sus productos químicos vinculados, consideramos que se pueden encontrar mecanismos que limiten las funestas consecuencias ambientales de esta actividad tan relevante para la cultura y la economía del país.

Creando un marco institucional que facilite el acceso a la información relevante e incorpore la participación de la ciudadanía, se permitirá el desarrollo de esta actividad, pero signada por la protección del ambiente y la vida de las personas, a través de los principios del derecho ambiental. Dicho marco será generado mediante la legislación y las medidas de control que se detallan:

1 Leyes de Presupuestos Mínimos de Bioseguridad y Uso y manejo sustentable del suelo: la magnitud de los impactos resulta en la necesidad de revisar la normativa para el manejo de los OGM y del uso del suelo, incorporando a la materia los principios legales de la protección ambiental, la ampliamente justificada aplicación de los principios de prevención y precaución. La revisión de la normativa debe incorporar la bioseguridad como un enfoque estratégico e integrado para la gestión de los riesgos a la vida y la salud de las personas, los animales y las plantas y el ambiente.

Esta necesidad es lejana al debate que actualmente se está produciendo en el Congreso de la Nación. Por un lado, la Cámara de Diputados se encuentra analizando un proyecto de ley sobre comercialización de estos productos, mientras que en la Cámara de Senadores se debate un polémico proyecto que pretende eliminar de la Ley de Residuos Peligrosos a los envases de agroquímicos, considerando tóxico el residuo, pero no el producto ni su aplicación.

Es también importante considerar la incorporación de herramientas como:

- a) Etiquetado de envases que contengan productos o derivados de OGM (como instrumento que libre a la elección del consumidor la demanda de estos productos);
- b) Declaración de Impacto Ambiental (DIA) de los eventos OGM como etapa final dentro del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), donde la autoridad de aplicación se pronuncie sobre la conveniencia o no de liberar al mercado el producto; y,

- c) Planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, como mecanismo para la gestión del uso del suelo, tema de importancia en el sector y que es necesario incorporar con un plan de ordenamiento del suelo productivo, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de los bosques nativos y glaciares¹⁴.
- 2** Control: por otro lado, resulta imprescindible para una efectiva protección del ambiente y la salud de las personas establecer un sistema de monitoreo de las prácticas agrícolas, con facultades suficientes para suspender y sancionar explotaciones que violen las normas de seguridad ambiental. De la misma manera que el Ministerio de Trabajo controla el cumplimiento de las normas de protección de los trabajadores, resulta necesario que el Estado Nacional controle el cuidado del ambiente en una actividad tan expandida.
- 3** Prohibición de liberar y comerciar OGM que no se encuentren actualmente autorizados ni en el mercado: esta solicitud se funda en la falta de certeza sobre la inocuidad de estos productos para el ambiente, que no llega a ser salvada por las instancias de revisión que cuenta la normativa actual, ello hasta tanto se garantice a través del marco normativo ambiental de la materia, un uso seguro que no afecte el suelo, el agua, la biodiversidad ni la salud de las personas.
- 4** Revisión y actualización del etiquetado del envase de agroquímicos: FARN solicita esta revisión atento la actualización que el 20 de marzo de 2015 la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) dependiente de la Organización Mundial de la Salud (OMS), realizó sobre el status del glifosato, incluyéndolo en el grupo 2A¹⁵. Este grupo incluye a aquellas sustancias consideradas como “probablemente cancerígenas

¹⁴ Al respecto durante el año 2013, FARN fue parte del grupo promotor del Consenso Agroindustrial, una iniciativa de la Fundación Directorio Legislativo cuyo objetivo era construir consensos sobre los criterios y lineamientos compartidos por los diversos actores sociales involucrados en la cadena de producción agroindustrial. Este Grupo ha identificado al Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) como una herramienta clave para promover el desarrollo sustentable del país. También del seno de este grupo de trabajo surgió un documento donde se establecen las bases para la incorporación de las buenas prácticas agrícolas. Consenso Agroindustrial (2013): “*Ordenamiento Ambiental del Territorio*” Documento en construcción. Disponible en: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/12751111/Doc%20sobre%20OAT%20marco%20general%20CA.pdf>

¹⁵ Informe disponible en: <http://www.iarc.fr/en/media-centre/iarcnews/pdf/MonographVolume112.pdf>

para los seres humanos” e implica que existen pruebas limitadas¹⁶ de carcinogenicidad en humanos y suficiente evidencia de carcinogenicidad en experimentación animales. Por ello, FARN considera que se debe etiquetar los envases de todos los productos comercializados atento a la nueva reglamentación.

5 Fondo de Compensación Ambiental: por último, considerando que bajo los parámetros expuestos se lograría un sistema de control de la actividad y prevención de los daños que puede causar, se solicitó que las empresas demandadas contribuyan económicamente al establecimiento de un Fondo de Compensación Ambiental que entre sus fines incluya: a) financiar el desarrollo científico tecnológico en el país de alternativas con menores impactos ambientales; b) sostener el funcionamiento del mecanismo de monitoreo del uso de los productos químicos agrarios; y c) beneficiar a los productores que realicen sus actividades con el menor impacto ambiental, a través de la aplicación de buenas prácticas o agroecología, mediante un incentivo económico procedente de este fondo.

IV. Conclusiones

La importancia del sector agrícola (y pecuario) en la economía es innegable, así como la importancia del cambio tecnológico que este sector atravesó en los últimos 20 años a través de la incorporación del paquete biotecnológico.

Sin embargo, ha generado preocupación el marco regulatorio (y su implementación) en el cual se ha realizado este proceso de incorporación de tecnología. Por ejemplo, el proceso de consulta ciudadana, tal como no está previsto en el marco regulatorio para la liberación, en ninguno de estos casos se ha realizado, donde tampoco se ha dado participación al Ministerio de Salud u organismos con competencia similar.

Asimismo, la regulación está basada en la semilla que incorpora los genes transgénicos mientras que la regulación de la aplicación de muchos químicos asociados ha quedado supeditada a la jurisdicción resultando, no solo en una normativa provincial dispar respecto a la aplicación, sino también en

¹⁶ La evidencia limitada significa que se ha observado una correlación positiva entre la exposición al agente y el cáncer pero que no se pueden descartar otras explicaciones para las observaciones (como azar, sesgos o confusión).

la judicialización de muchos casos. Tal es el caso de la causa presentada en este artículo, y muchas otras¹⁷ en las que se ha discutido la responsabilidad de los productores agropecuarios y fumigadores por daños en la salud de la población.

Esperamos que el proceso judicial iniciado, en el cual se pretende la representación de “toda la comunidad”, encienda una alarma sobre esta perniciosa situación –naturalizada socialmente–, y se logre un diálogo responsable, abierto, informado y maduro, tendiente a encontrar una solución a esta urgente problemática, incorporando los principios de la protección ambiental. Consideramos que debe ser ponderado el ambiente, la salud y la vida digna de toda la población argentina por sobre los intereses económicos de las empresas transnacionales que comercian sin control estos dañinos productos y que el Estado debe cumplir un rol de protección a la persona y el ambiente, de manera tal que se logre la armonización de la producción con los derechos fundamentales involucrados.

¹⁷ Vale recordar que en nuestro país se ha condenado a aplicadores y dueños de un campo por hacer mal uso del glifosato en la fumigación del predio en el Barrio Ituzaingó en la provincia de Córdoba (condena ratificada en septiembre de 2015).

ANEXO 1:

Comparación de autorizaciones comerciales en Argentina, China y Unión Europea

Especie	Evento	Argentina			China			Unión Europea		
		Consumo humano	Plenso	Cultivo	Consumo humano	Plenso	Cultivo	Consumo humano	Plenso	Cultivo
SOJA	40-3-2	1996	1996	1996	2002	2002		2005	2005	
	A2704-12	2011	2011	2011	2010	2010		2008	2008	
	A5547-127	2011	2011	2011	2014	2014		2012	2012	
	MON87701 x MON89788	2012	2012	2012	2013	2013		2012	2012	
	CV127	2013	2013	2013	2013	2013		2015	2015	
	DA\$44406-6	2015	2015	2015						
	DP305423 x GTS 40-3-2	2015	2015	2015	2014	2014				
	IND-ØØ41Ø-5	2015	2015	2015						
	MON531	1998	1998	1998		2008		2002	2002	
	MON1445	2001	2001	2001		2004		2002	1997	
ALGODÓN	MON531xMON1445	2009	2009	2009				2002	2002	
	GHB614xLLCotton25	2015	2015	2015				2015	2015	
	176	1998	1998	1998	2002	2002		1997	1997	
	T25	1998	1998	1998	2002	2002		1998	1998	Expiro en 2007
MAIZ	MON810	1998	1998	1998	2002	2002		1998	1998	Expiro en 2007

Bt11	2001	2001	2001	2001	2002	2002	2002	1998	1998
NK603	2004	2004	2004	2004	2002	2002	2002	2005	2004
GA21	2005	2005	2005	2005	2002	2002	2002	2008	2008
TC 1507	2005	2005	2005	2005	2002	2002	2002	2006	2006
NK603 x MON810	2007	2007	2007	2007				2007	2007
Bt11 x GA21	2009	2009	2009	2009	2011	2011	2011	2010	2010
MON88017	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2009	2009
MON89034	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2009	2009
MON89034 x MON88017	2010	2010	2010	2010				2011	2011
MIR162	2011	2011	2011	2011	2014	2014	2014	2012	2012
TC 1507 x NK603	2008	2008	2008	2008				2007	2007
Bt11 x MIR162 x GA21	2011	2011	2011	2011					
Bt11 x MIR162 x MIR604 x GA21	2012	2012	2012	2012					
MIR604	2012	2012	2012	2012	2008	2008	2008	2009	2009
MON89034 x TC 1507 x NK603	2012	2012	2012	2012				2013	2013
MON89034 x NK603	2012	2012	2012	2012				2010	2010
DP-098140-6	2011	2011	2011	2011					
TC 1507xMON810	2013	2013	2013	2013					
TC1507xMON810xNK603	2013	2013	2013	2013					
Bt11xMIR162xTC1507xGA21	2014	2014	2014	2014					
PAPA SY233	2015	2015	2015	2015					

MAIZ

Fuente: Elaboración propia en base a base de datos del International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications (ISAAA)

DIVIDE Y REINARÁS:

DISPERSIÓN EN EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE LOS AGROQUÍMICOS

María Marta Di Paola

Coordinadora en Economía y Política Ambiental de FARN

“No puedes cometer dos veces el mismo error, la segunda vez será por elección.”

Enrique Bunbury

Resumen Ejecutivo

El uso indebido de agroquímicos puede generar efectos no deseados no solo sobre el ecosistema sino también sobre la salud, por ello, 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 en cuanto al uso y abuso de los agroquímicos.

Existen diversos proyectos de ley, sin embargo, los que han sido tratados en la Cámara de Diputados y Senadores son: uno vinculado a los productos químicos y su comercialización (con media sanción de la Cámara de Diputados y actualmente en el Senado) y otro relacionado con la gestión de los envases vacíos de agroquímicos (surgido del Poder Ejecutivo, tratado en el Senado y actualmente en la Cámara de Diputados).

Ello manifiesta de la necesidad de un tratamiento integral de los agroquímicos incluyendo la producción de químicos, su aplicación (tema omitido) y la gestión de sus residuos.

I. Introducción

Los productos químicos para el control de plagas y malezas son una pieza fundamental del modelo de producción vigente en el sector agrícola. Sin embargo, su uso indebido puede generar efectos no deseados no solo sobre el ecosistema sino también sobre la salud de vecinos de las zonas productoras y sobre aquellos que los aplican y manipulan.

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 en cuanto al uso y abuso de los agroquímicos. Si bien algunas provincias poseen leyes vinculadas a la restricción en la aplicación de fitosanitarios, existen divergencias entre ellas, lo que demuestra la necesidad de una ley de presupuestos mínimos a nivel nacional, en consonancia con los fallos vinculados a la temática.

Actualmente existen distintos proyectos de ley para abordar la temática a nivel nacional, dividiendo su tratamiento en tres pilares: el producto, su aplicación y los envases vacíos. Los proyectos que han sido tratados en la Cámara de Diputados y Senadores se vinculan con los productos químicos y su comercialización (con media sanción de la Cámara de Diputados y actualmente en el Senado) y otro relacionado con la gestión de los envases vacíos de agroquímicos (surgido del Poder Ejecutivo, tratado en el Senado y actualmente en la Cámara de Diputados). Si bien existen proyectos de ley en cuanto a la aplicación de agroquímicos, en ambas cámaras, aún no se ha avanzado en su tratamiento.

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

II. Los agroquímicos como productos

El proyecto surgido de la Cámara de Diputados "*Elaboración, Registro, Comercialización y Control de Productos Fitosanitarios*"¹ ha obtenido media sanción

¹ N° de Expediente: 3880-D-2015. Trámite Parlamentario N° 87. Fecha: 15/07/2015. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3880-D-2015>

en noviembre de 2015 en una sesión especial. Este proyecto no implica grandes avances en lo que respecta al registro y categorización de los agroquímicos, incluyendo controles solo hasta la comercialización minorista del producto.

El proyecto da autoridad al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) para la regulación total de la puesta en el mercado de los agroquímicos con el apoyo de un Consejo Consultivo el cual *"elaborará y publicará anualmente un informe de evaluación del cumplimiento de los avances logrados en materia de minimización de los riesgos para la salud humana"*. Sin embargo, no se establece quien ejercerá un control y una evaluación sobre la labor realizada por el SENASA. Tampoco se establecen las diferencias con el actual rol que este organismo ejerce y el rol que tendrá la Comisión Nacional de Investigación sobre Agroquímicos dependiente del Ministerio de Salud en el marco de este Consejo Consultivo.

Asimismo, se faculta al SENASA a *"autorizar circunstancialmente, con carácter de excepción y previo informe técnico, el uso de determinados productos fitosanitarios que ya se encuentren registrados para otros cultivos, pero que no estuvieran autorizados para los cultivos en riesgo"*. Frente a esta situación, sería recomendable considerar el principio precautorio, ya que no quedan claras las circunstancias en que esta situación pudiera darse.

También, el proyecto incluye a la receta agronómica para el estipendio de los productos químicos, sin hacer mención sobre quién estará a cargo del control de su efectiva aplicación y la diferencia con la actual instrumentación de esta herramienta.

Si bien se hace mención a la creación de un Registro de Productos Fitosanitarios, es importante revisar su implementación, ya que hay provincias que cuentan con la obligatoriedad de realizar registros pero, sin embargo, todavía no han reglado sobre el tema en consonancia con la dispersión vinculada a las normas dada la sanción de manera provinciales de leyes para legislar sobre el tema².

Este proyecto se ha girado a las comisiones de Agricultura y Ganadería y Acción Social y Salud Pública de la Cámara de Diputados, y obtuvo media sanción el 26/11/2015 en una sesión extraordinaria, ingresando el 9/12/2015 a la Cámara de Senadores³ donde se giró a las comisiones de Agricultura,

² El documento *"Agroquímicos: un debate nacional pendiente"* que contiene una comparación sobre las legislaciones provinciales se puede descargar en: <http://farn.org.ar/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=18083>

³ N° de Expediente: 151/15. Fecha: 09/12/2015.
Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/370907/downloadPdf>

Ganadería y Pesca; Ambiente y Desarrollo Sustentable y Justicia y Asuntos Penales el día 21/12/2015. Para remarcar, la ausencia del giro a la comisión de Salud, situación que sí ocurrió con el proyecto en Diputados y siendo esta una temática con un alto impacto en la salud de los productores y vecinos de zonas productivas.

El proyecto menciona el tema del etiquetado y recaudos mínimos en vinculados a los envases, sin embargo no se presenta de manera conjunta con el proyecto que también se está tratando en la Cámara de Senadores, el cual se detalla más adelante. Ello manifiesta la necesidad de un tratamiento integral de los agroquímicos, incluyendo la producción de químicos, su aplicación (tema omitido) y la gestión de sus residuos.

III. Los agroquímicos y su aplicación

Existen proyectos de ley que establecen pautas para el establecimiento de franjas de exclusión en la aplicación, tanto terrestre como aérea. Sin embargo, ninguno de ellos ha recibido trato en comisiones. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados el proyecto "*Franjas mínimas de protección sanitaria y ambiental para la aplicación de productos fitosanitarios*"⁴ establece como distancias a plantas urbanas para las fumigaciones de 1000 metros en el caso de aplicaciones terrestres y 2500 metros en el caso de aéreas. No existen en Senadores proyectos al respecto.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación en 2013 realizó la iniciativa "*Pautas sobre aplicaciones de productos fitosanitarios en áreas periurbanas*"⁵ en la cual se establecen como distancias a considerar 100 metros en caso de aplicaciones terrestres y 200 metros para las aéreas. Ambas distancias menores a las contempladas en normativas provinciales, así como también, en los marcos de países vecinos. Por ejemplo, Brasil y Uruguay tienen para la distancia área un mínimo de 500 metros, mientras que difieren en el terrestre, siendo en el primer caso de 250 metros y en el segundo de 300 metros. Por otra parte, existen algunas certificacio-

⁴ Expediente: 2845-D-2011. Fecha: 30/05/2011. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2845-D-2011>

⁵ Disponible en: http://www.agroindustria.gob.ar/site/agricultura/fitosanitarios/02-Pautas_sobre_aplicaciones/_archivos/000000_Pautas%20sobre%20aplicaciones%20de%20productos%20fitosanitarios%20en%20C3%A1reas%20periurbanas.pdf

nes como la Round Table of Responsible Soybean (RTRS) que establecen pautas para la producción de soja de manera responsable donde, dentro de sus guías, se fijan distancias mínimas de 500 metros para la aplicación aérea de agroquímicos.

Por ello, resulta imperioso incorporar medidas que regulen la aplicación terrestre y aérea, estableciendo distancias mínimas en función de las técnicas de aplicación y las condiciones climáticas, previendo la conversión productiva de aquellos productores dentro de las zonas afectadas como una herramienta para armonizar la dispersión en las normativas provinciales.

IV. Los agroquímicos y sus envases

Desde el Poder Ejecutivo Nacional surgió el proyecto de ley que establece "*Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de envases vacíos de fitosanitarios*"⁶. El mismo ha sido tratado en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Cámara de Senadores; Ambiente y Desarrollo Sustentable; y, finalmente, Justicia y Asuntos Penales, entre noviembre de 2014 y octubre de 2015, dándole media sanción el 25/11/2015 (con dictamen en minoría) pasando a su tratamiento en Diputados.

Su objetivo es garantizar que la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios y del material recuperado no implique riesgos para la salud humana o animal y el ambiente, aclarando que no es objeto de regulación de la presente ley, los agroquímicos.

Para ello establece la necesidad de una gestión específica, condicionada y diferenciada de los envases dada la toxicidad del producto que contuvieron, dividiéndolos en dos clases: a) los que deberán ser sometidos al triple lavado (también llamado proceso de reducción de residuos, proceso contenido en la norma IRAM 12.069) y b) los que por sus características físicas, no podrán ser sometidos a este tratamiento. Ambas clases, dentro del período de un año de utilizados, deberán ser transportados hasta un Centro de Almacenamiento Transitorio (CAT), sin necesidad de contar con una habilitación específica. Además, se establece la jerarquía de opciones para la gestión de los envases,

⁶ Expediente: 375/14. Fecha: 21/11/2014.

Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/375.14/PE/PL>

destacándose que se otorga prioridad a la prevención en la generación por sobre la reutilización, el reciclado, la valorización y la disposición final.

Entre los puntos más destacados se establece el principio de responsabilidad extendida del fabricante de fitosanitarios, siendo esta responsabilidad compartida con los restantes eslabones de la cadena de valor en la gestión en la medida de las obligaciones que deban cumplimentar. También, se promueve el tránsito interjurisdiccional sin restricciones que podrá ser reglamentado y la creación de un Sistema Único de Trazabilidad que permita el monitoreo permanente de los sistemas de gestión con los alcances que establezca la ley. Finalmente, dispone una serie de sanciones administrativas por incumplimiento de las disposiciones de la norma, dejando claro que éstas no excluyen la aplicación de las sanciones civiles o penales que pudieran corresponder.

Algunos de los interrogantes que plantea la lectura del proyecto se asocian con el sistema que crea y el que pretende evitar, que es el correspondiente a la Ley de adhesión 24051 de residuos peligrosos. En el marco de la Ley N° 24051 en la categoría Y4 se incluyen los “desechos resultantes de la producción, la preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitarios”. En efecto, en el marco de este proyecto de ley de envases vacíos, una vez realizado el triple lavado, el resultado sería la descalificación de residuos peligrosos. Sin embargo, se carecen de certezas y controles sobre el triple lavado para asegurar que los envases se descontaminen de manera adecuada. Además, esto implicaría una modificación en el transporte de los envases vacíos ya que actualmente existe la necesidad de un manifiesto, situación que dificultaría su traslado según aquellos que deben manipularlos, quienes citan también que el transporte del envase con producto no se considera peligroso mientras que su envase vacío sí lo es. Alegando el principio de prevalencia, y que ley especial derogaría ley general, no se indica en el texto una modificación de la Ley N° 24051.

La importancia de mantener a los envases de agroquímicos entre los residuos peligrosos radica en que este fue el fundamento para el primer fallo donde se condenó a 3 años de prisión condicional no efectiva a productor y aplicador por hallarlos culpables del delito de contaminación ambiental dolosa en el Barrio Ituzaingó Anexo, en la provincia de Córdoba. Sobre el Barrio de Ituzaingó regía 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. En el marco del juicio 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”⁷. Por tanto, la presencia de los desechos de agroquímicos entre los residuos peligrosos sentó precedente sobre la toxicidad del producto.

V. Conclusión

En el primer caso, el proyecto de ley que regula la comercialización de productos fitosanitarios, es una medida que introduce pocas modificaciones al esquema vigente actual. La misma adolece de incorporar la regulación ya efectiva en las distintas provincias y, al tratarse de una ley de adhesión, se corre el riesgo que provincias no adhieran a los términos planteados y se mantenga la disparidad de regulaciones en el territorio nacional.

En cuanto a las aplicaciones, el tema de mayor conflictividad y con menor discusión parlamentaria, es imperioso incorporar medidas que regulen la fumigación terrestre y área, estableciendo distancias mínimas en función de las técnicas de aplicación, la toxicidad de los productos y las condiciones climáticas, previendo la conversión productiva de aquellos productores dentro de las zonas *buffer*, así como también, el control del cumplimiento de las mismas y la realización de avisos previos a las comunidades vecinas. También sería importante, revisar y comparar las normativas ya vigentes en las provincias y en los municipios, de manera tal de evitar adoptar medidas que las flexibilicen, por ejemplo, reduciendo las franjas de fumigación.

En relación a los envases, y sin destacar sobre la importancia de contar con una norma nacional sobre la materia, lo deseable sería que, asumiendo el carácter de peligrosidad que tienen este tipo de residuos, el proyecto efectivamente señalara cuáles serán los mecanismos de control y fiscalización que adoptará el Sistema Único de Trazabilidad, y con ello, todas las jurisdicciones, para asegurar que el objetivo de la ley efectivamente se cumpla y se eviten los

⁷ Fallo correspondiente al juicio del Barrio Ituzaingó Anexo. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/files/Agroquimicos-Gabrielli.pdf>

daños mencionados, sin excluir a los mismos del marco de la ley de residuos peligrosos, teniendo en cuenta los antecedentes.

Para finalizar, desde FARN también consideramos importante un abordaje integral de la materia, y no proyectos dispersos que no hacen más que diluir el debate sobre una problemática de cada vez mayor relevancia, sin dar tratamiento a nivel nacional al tema de las aplicaciones.

6



**REFORMA
DEL CÓDIGO CIVIL
Y POLÍTICA AMBIENTAL**

EL CÓDIGO UNIFICADO CIVIL Y COMERCIAL Y EL DERECHO AMBIENTAL

José Alberto Esain

Abogado especializado en Derecho Ambiental

Resumen Ejecutivo

La Comisión de Reformas de los Códigos Civil y Comercial de la República Argentina integrada por los Doctores Ricardo Luis Lorenzetti (como Presidente), Elena Highton de Nolasco y Aída Kemelmajer de Carlucci, designada por Decreto N° 191/2011, presentó al Poder Ejecutivo Nacional el 27 de marzo de 2012, el "Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación" y sus Fundamentos, en los que se detalló tanto el método como los principios que inspiraron ese trabajo.

A partir de esa fecha el proyecto quedó en una suerte de purgatorio jurídico que incluía el estudio del mismo por parte del Poder Ejecutivo Nacional a los fines de su presentación al Congreso Nacional, lo que se concretó el 8 de junio de 2012, pero con importantes reformas introducidas por el Ejecutivo. A algunas de ellas nos referiremos en los presentes desarrollos. A partir del mes de agosto de 2012, comenzó su tratamiento por la Comisión bilateral designada por el Honorable Congreso de la Nación y la realización de numerosas audiencias públicas en buena parte del territorio nacional, alcanzando la aprobación por el Senado con nuevas modificaciones el 28 de noviembre del 2013. Los pasos finales se dieron primero el 1 de octubre de 2014 con la sanción del proyecto por la Cámara de Diputados de la Nación, para completarse el 7 de octubre con la promulgación por el Poder Ejecutivo Nacional como Ley N° 26994 publicada en el Boletín

oficial el miércoles 8 de octubre de 2014. La norma disponía su vigencia a partir del 1 de enero de 2016 como Código Civil y Comercial de la República Argentina, fecha que fue adelantada al mes de agosto de 2015.

El Código Unificado Civil y Comercial (CU en adelante) incluye cuestiones muy novedosas. Por un lado, la ponderación de prerrogativas nuevas: los derechos de incidencia colectiva (DIC en adelante) dentro de los cuales el derecho al ambiente resulta ser uno de los principales exponentes. Por el otro, la intersección entre derecho privado y derecho ambiental. Emerge un derecho ambiental expresamente mencionado en el CU, el que se muestra en un sector de intersección de ambas disciplinas (vía regulación de algunos institutos propios). Es por este motivo que siendo que en el mes de agosto de 2015 comenzó su vigencia, no podía el presente informe de FARN quedar al margen de un análisis sobre la enorme influencia que sobre el derecho ambiental tiene el CU.

Nos abocamos en este trabajo a dar un paneo general sobre la reforma, yendo desde los aspecto más generales a los más específicos. Comenzaremos por el perfil general de la reforma, sus fuentes, para abordar en segundo lugar el sector que entrecruzamiento de ambas disciplinas: el derecho ambiental civil.

1. La constitucionalización del derecho civil

El presidente de la Comisión Redactora Ricardo Lorenzetti, describe en términos generales la ubicación del nuevo CU en la estructura jurídica argentina cuando dice que el mismo recepta disposiciones contempladas en la Constitución Nacional (CN) y en los tratados internacionales, conteniendo no sólo reglas determinadas sino también principios y valores. Toda una declaración que se plasma en el primero de los artículos del CU cuando dispone que *“los casos que este Código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos”*. En esa porción de la norma se expone un nuevo enfoque: la subordinación del derecho civil al constitucional, siendo el primero regulado por una *“enorme”* ley por su extensión (este CU en cuestión) pero que debe ser interpretada –al ser una simple ley– desde y hacia la CN por tener un grado de jerarquía inferior. Lo mismo que aplica para la CN se extiende al derecho internacional de los derechos humanos. Esto subordina al CU a un sistema constitucional engrosado, convencionalizado. Lo coloca como una ley, en el tercer peldaño de jerarquía del sistema interno de fuentes obligado a conformar sus contenidos a los de superior jerarquía¹.

Un segundo aspecto es el de la regulación de las fuentes en los códigos privados, que sigue presente en este cuerpo nuevo. El fenómeno de la ordenación de fuentes en ámbitos civiles (códigos) y no en las constituciones tiene una explicación que vamos a recordar, aunque pertenezca a épocas pretéritas ya, pues este código corrige el defecto y asume que las primeras bases de las fuentes deben provenir de la CN a la que el CU se subordina. Pero veamos por qué el cambio, cómo es el sistema anterior y qué explicación tenía para comprender el presente. Tradicionalmente ha sido en el Código Civil donde se encuentran las reglas que ofician a modo de *“código de derecho común”*. A partir de esas normas aparecen leyes básicas de cada sector del ordenamiento pero que no dejan de seguir las pautas de fuentes del sistema civil. Esto las extendió por años a todo el sistema jurídico más allá de las fronteras civiles, a modo de *“regulación general de las fuentes”*. La explicación de este fenómeno radica en el principio de supremacía de la ley del primer período del parlamentarismo británico, y de esa estructuración fuertemente centralizada del

¹ Recordemos que la máxima jerarquía (nivel 1) la tiene la Constitución Nacional y los tratados internacional sobre derechos humanos con jerarquía constitucional (75.22 segundo y tercer párrafo CN); el escalón siguiente (nivel 2) lo ocupan los convenios internacionales *“ordinarios”* junto a los concordatos con la santa sede y los convenios de integración (art. 75.22 primer párrafo y 75.24 CN); y recién allí aparece en el tercer peldaño la ley.

estado democrático liberal europeo sin distribución del poder normador. Es en esos años que la Constitución no prestaba demasiada atención al sistema de fuentes como sí lo hacían las reglas dictadas por los propios parlamentos respecto a su creación del derecho. De este modo es que resulta de práctica legislativa en muchos sistemas imponer –ante el silencio de las reglas constitucionales– algún tipo de regulación en los códigos privados respecto a las formas de estructuración del esquema normativo infraconstitucional.

En tiempos más modernos la Constitución comenzó a incluir reglas respecto a las fuentes. Esto en realidad comporta un condicionamiento de toda creación de derecho a ella por su jerarquía. Estarán formando parte del ordenamiento jurídico entonces sólo las normas que material y formalmente sean acordes con los preceptos magnos. Esto implica que la Constitución será condicionamiento *negativo* en cuanto que excluye la posibilidad de que formen parte del ordenamiento jurídico normas que la contradigan; y *positivo*, estableciendo una disciplina constitucional de las fuentes, al determinar cuáles son los actos normativos, y cuál la relación entre ellos². Como dice Ignacio de Otto *“la Constitución regula el proceso de creación jurídica atribuyendo los correspondientes poderes a unos u otros sujetos, y determinando el valor respectivo de las normas que esos sujetos crean. Como todo sistema entonces el de fuentes dependerá de las reglas de creación que el sistema constitucional incorpore en relación a la forma de Estado y la forma de Gobierno, pues ellos implicarán la atribución de poderes normativos y la relación competencial y de jerarquía entre ellos, la estructuración interna en cada orden, es decir la relación entre órganos y además la relación del poder público con los ciudadanos”*³. A posteriori aparecerán las reglas de fuentes que los propios códigos dispongan. En este sentido, el CU enlaza contenidos propios con aspectos basales del sistema constitucional y así armoniza fuentes haciendo funcionales ambas estructuras normativas, tanto la *ius* fundamental como la específica de derecho civil y comercial.

Pero no sólo la subordinación por jerarquía sino que uno debe pensarse como fuente (origen) del otro. Es que este artículo 1 también obliga a otear al CU como instrumento de *desarrollo* de los contenidos *ius* fundamentales que trae la CN y el derecho internacional de los derechos humanos; en el ámbito del “derecho privado”. El nuevo código adopta una posición para el derecho privado, en plena relación con los contenidos constitucionales de los que se muestra

² Esain, José A., *“Competencias ambientales”*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, ps. 129/130.

³ De Otto, Ignacio, *“Derecho Constitucional”, sistema de fuentes*, Editorial Ariel SA, Barcelona, 1987, p. 83.

tributario. Se expone así una –en apariencia– nueva relación de fuentes a la que nos hemos referido, mostrándose el CU como *desarrollo* de los derechos fundamentales de base constitucional (y el sistema interamericano que goza de máxima jerarquía para nuestra estructura, conforme Art. 75.22 CN). Desde el advenimiento y desarrollo de los sistemas de derechos humanos (universal o regional) el paradigma es que el derecho privado no puede estar ajeno al disciplinamiento que provocan las fuentes supremas (constitución convencionalizada, derecho internacional e instrumentos de integración, todo conf. Arts. 75.22 y 24 CN). Así, las normas constitucionales y los derechos fundamentales con los contenidos que de ellas emanan, ordenan y prevalecen sobre los elementos de estos códigos que reconocen su origen en la Carta Magna.

Otros aspectos para señalar del título preliminar y de su artículo 1 CU:

- ▶ *Resolución de casos*: el CU resuelve y se enfoca en casos (dice el Artículo 1 “los casos que este Código rige deben ser resueltos”)
- ▶ *Nuevo sistema de fuentes*: en el nuevo sistema la resolución de los conflictos del derecho privado se dará mediante las leyes aplicables al caso (“según las leyes que resulten aplicables”).
- ▶ *Código Único constitucionalizado y convencionalizado*: para agregar una pauta de adecuación: “conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte” que expone una relación de subordinación del derecho privado, y de las fuentes antes mencionadas a las normas constitucionales como fuente suprema (“Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte”).
- ▶ *Jurisprudencia*: aunque haya sido eliminada del anteproyecto de la Comisión Redactora, la jurisprudencia también es fuente⁴.

⁴ Decía la norma en el texto observado: “la jurisprudencia en consonancia con las circunstancias del caso”. Esta es la tendencia de nuestra Corte sobre todo a partir de los precedentes “Santín Jacinto” (CSJN Fallos 212:59) y “Cerámica San Lorenzo” (CSJN LL 1986-A178) en donde se sostiene que los jueces inferiores deben aplicar las reglas jurisprudenciales elaboradas por la Corte Suprema, y carecen de fundamento las sentencias que se apartan de ellas, “sin aportar nuevos argumentos que justifiquen modifiquen la posición sentada por el Tribunal en su carácter de intérprete supremo de la Constitución nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia” (Ver Sagúés Néstor Pedro, “La eficacia vinculante de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en los EEUU y la Argentina”, en Derecho procesal constitucional logros y obstáculos, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires, 2006, ps. 277/278). En materia ambiental la jurisprudencia ha sido una fuente de enorme trascendencia sobre todo desde el precedente “Mendoza Beatriz” (conocida como “causa Riachuelo”) en donde la Corte asume dentro de su agenda de casos emblemáticos la conflictividad ambiental, promesa que concluyó cumpliendo con creces. Un desarrollo de la jurisprudencia de la Corte en materia ambiental se

La doctrina ha intentado explicaciones a estas nuevas expresiones de la supremacía constitucional y fuerza normativa de la Carta Magna. Ha dicho Ferrajoli que son tres las expansiones del paradigma garantista y constitucional: hacia un constitucionalismo social, como complemento del constitucionalismo liberal; hacia un constitucionalismo del derecho privado, como complemento del constitucionalismo de derecho público; y hacia un constitucionalismo internacional como complemento del constitucionalismo estatal⁵. En la segunda expansión se ubica el CU que declara en sus primeras normas que se lo debe considerar *desde y hacia* los contenidos constitucionales.

A punto tal este aspecto, que el propio CU inicia su articulado dedicándole un espacio específico a él⁶. Alberto Dalla Vía –en un análisis más libera– nos da otro enfoque sabroso de la cuestión. Dice que en realidad *“la constitucionalización del derecho privado es una expresión que puede dar lugar a conclusiones equívocas”*. *“Con el mismo nombre se expresan dos ideas diferentes: por un lado una posición que piensa al derecho privado como cuerpo jurídico infraconstitucional destinado a reglar las relaciones privadas entre particulares, a partir de una estructura normativa jerarquizada donde la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos se encuentran en la cúspide, vía el principio de supremacía de la Constitución Nacional. Por el contrario, la constitucionalización del Derecho Privado también es una situación particular que el Derecho Comparado registra en el caso de aquéllos países que vuelcan en sus textos constitucionales numerosas cuestiones de Derecho Común, siendo el paradigma de tales ‘inflaciones’ de normas constitucionales, la Constitución de Brasil de 1985. Otro tanto ha ocurrido en nuestro Derecho Público Provincial, especialmente en las distintas “oleadas” de reformas constitucionales provinciales ocurridas a partir de 1983 y que pusieron el acento en el constitucionalismo social”*. *“(…) Esta tendencia, en el Derecho Constitucional Comparado, en especial*

puede ver en Esain José A., *“Una Corte para el desarrollo sostenible”*, en Informe Ambiental Anual 2009, Guillermo Acuña... [et.al.]; Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2009, p. 289; Cafferatta Néstor, *“El tiempo de las Cortes Verdes”*, La Ley, 2007-B, 423; respecto a la causa Riachuelo se puede consultar en Berros, María Valeria, *“Relatos sobre el río, el derecho de la Cuenca Matanza Riachuelo”*, en Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, Editada por el Centro de Estudios de Derecho y Política Ambiental de la Universidad de Palermo, Año 1, nro. 1 mayo de 2012, p. ps. 11/163.

⁵ Ferrajoli, Luigi, *“La democracia constitucional”*, en Courtis Cristian (compilador), Desde otra mirada, Eudeba, Buenos Aires, 2009, p. 442.

⁶ Dos muy buenos aportes respecto a este tema lo dan Iturraspe Mosset en *“Derecho Civil Constitucional”*, Rubinzal —Culzoni, Editores. Santa Fe. 2011; y Rossatti Horacio en *“El Derecho Público en el Código Civil”* en Código Civil Comentado, Editorial Rubinzal-Culzoni. Santa Fe. 2007.

*Latinoamericano hacia los textos constitucionales 'frondosos', que algunos juristas han caracterizado como 'constituciones tropicales', contrasta con la idea clásica en cuanto a que el texto de la Constitución debe ser escueto y contener únicamente los principios estrictamente necesarios*⁷. La explicación de este segundo fenómeno en Guatemala –para dar un ejemplo– radica en que el Congreso Nacional no alcanza a legislar sobre el territorio, y muchas veces, el derecho común, especialmente el derecho penal y también el derecho de familia, son aplicados por leyes tribales que, en países, como el mencionado, se destacan por el alto grado de multiculturalismo. Así surge la necesidad de regular estos aspectos de derecho penal o de familia en la Constitución, cuenta Dalla Vía⁸. Importante el señalamiento del profesor Dalla Vía para advertir que cuando decimos que el CU responde a un modelo de constitucionalización del derecho privado estamos queriendo expresar la primera de las tesis.

Lorenzetti nos intenta mostrar al título preliminar como la puerta de entrada al CU y al resto del sistema, de gran significado valorativo para todos los casos que se regulan. Su utilidad –nos dice– *“se manifiesta en el campo de la aplicación e interpretación del derecho ya que provee unas líneas de base enfocadas en la argumentación jurídica razonable dentro de un sistema basado en principios y reglas. Todo ello le confiere un efecto expansivo indudable, pudiendo ser referencia en otros ámbitos normativos*⁹.”

Si vemos la exposición de motivos observaremos la metodología que sigue este nuevo Código. En él la proposición central es definir “grandes paradigmas del derecho privado a través de principios que van estructurando el resto del ordenamiento»; para ello, «se ha pensado en el ciudadano y por eso los paradigmas y principios que responden a las prácticas sociales y culturales vigentes”¹⁰. Como evidenciara el maestro Mosett Iturraspe “*el Derecho Privado*

⁷ Toda esta explicación tan interesante sobre este fenómeno lo da Dalla Vía Alberto (en “*Aspectos constitucionales del Proyecto de Código Civil y Comercial*”, La Ley 22/04/2014, - LA LEY2014-B, 913 Cita Online: AR/DOC/1098/2014).

⁸ Explica Dalla Vía que “*otro orden de ejemplos de tales excesos constitucionales son, verbigracia, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que consagra cinco ‘poderes’ en que se dividen las funciones del Estado, en reemplazo de la “triada”, acentuando así el anunciado carácter ‘revolucionario’ de dicho modelo. Otro tanto ocurre, en el mismo sentido señalado, con la Constitución de la República Plurinacional de Bolivia, en que los principios clásicos del constitucionalismo son puestos en crisis, en aras de consagrar modelos populistas con tendencias hegemónicas, como también ha ocurrido con la más reciente reforma constitucional del Ecuador*” (Dalla Vía, Alberto, Op. Cit.)

⁹ Lorenzetti, Ricardo L., (Director), “*Código Civil y Comercial comentado*”, Editorial Rubunzal Culzoni, Santa Fe, 2014, p. 25.

¹⁰ Lorenzetti, Ricardo L, “*Presentación del Proyecto*”, en Código Civil y Comercial de la Nación,

do se 'publiciza' cuando busca la igualdad material, como complemento de la igualdad formal; la libertad en concreto al lado de la libertad en abstracto. Y decimos que se publiciza porque toma del Derecho Público esas inquietudes y las hace suyas¹¹."

Una de las consecuencias que trae el advenimiento de los contenidos *ius* fundamentales al derecho privado es el desembarco de los derechos contenidos en la CN. Y como no podía desconocerse el plantel de derechos que incluye la Carta Magna federal, sobre todo a partir de 1994, el CU entonces dedica un espacio a los *derechos de incidencia colectiva*, categoría que ha sido expresamente incluida en el segundo párrafo del artículo 43 CN. Analizaremos este aspecto atento que el derecho al ambiente resulta ser uno de esa especie, y por lo tanto tendrá este punto relevancia para nuestros aportes.

II. El reconocimiento de derechos de incidencia colectiva y del Derecho al Ambiente

Siguiendo nuestro enfoque y abocados a nuestra agenda de revisión del nuevo CU diremos que la primera cuestión interesante refractaria de este modelo de constitucionalización del derecho privado, ha sido la obligatoria regulación en el derecho privado de derechos que en general no son reconocidos en este tipo de cuerpos normativos. En esto el CU argentino se distingue como *el primero en todo el mundo en incluir en su texto, derechos de incidencia colectiva*. En general los códigos civiles se han referido y desarrollado derechos individuales como la propiedad, la libertad de trabajo, industria, etc. Los derechos de incidencia colectiva, derechos que se corresponden a una ciudadanía activa, han estado ajenos a estos sistemas. Por este motivo, el primer aspecto sobre el que pondremos las dianas es respecto al reconocimiento de *derechos de incidencia colectiva*.

p. 12, Rubinzal Culzoni Editores, 2012. Véase también, "Presentación del Código Civil y Comercial de la Nación", en suplemento La Ley, "Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación", octubre de 2014.

¹¹ Iturraspe, Mosset, Op.Cit.

El artículo 14 CU dispone: “en este código se reconocen: a. derechos individuales; b. *derechos de incidencia colectiva* (...)” (el destacado nos pertenece). Lo primero para indicar es que estamos ante una *norma de coordinación y no de reconocimiento de derechos*. Las prerrogativas a las que la norma se refiere -derechos fundamentales individuales y de incidencia colectiva- tienen fuente en la CN y los convenios internacionales de derechos humanos. A pesar de que mediante el artículo 14 el CU “reconoce” estos derechos, la voz no debe ser interpretada como fuente sino como *compatibilización interna* de ambas tipologías mediante los instrumentos que el Código trae. Este es el sentido de la norma, motivo por el cual la mención que se haga o que se deje de hacer no afecta derechos que surgen de otros sistemas de los que el CU es tributario.

Decimos esto porque este artículo sufrió un serio recorte por el Poder Ejecutivo Nacional al momento que le quitó el inciso dos en que se incluía los derechos individuales homogéneos. La versión de la Comisión de redacción había incluido las tres tipologías de derechos vigentes, mientras que el Ejecutivo eliminó una (la segunda) dejando dos que son las que en su redacción actual la norma incluye. Decía el artículo 14 en la versión Comisión de Redacción: “1) derechos individuales, 2) los individuales, que pueden ser ejercidos mediante una acción colectiva, si existe una pluralidad de afectados individuales, con daños comunes pero divisibles o diferenciados, generados por una causa común (...) 3) derechos de incidencia colectiva, que son indivisibles y de uso común”. Si los comparamos veremos que la norma en su actual redacción se ha quedado tan sólo con las tipologías 1 y 3 (aunque con otra redacción). De todos modos la dañina intervención del Poder Ejecutivo no tendrá el efecto perseguido pues los derechos individuales homogéneos nacen de la CN, tal como lo indica la jurisprudencia de nuestra Corte Federal en autos “Halabbi”¹² que ya había reconocido la tipología. Por este motivo el desarrollo interno de los derechos individuales homogéneos no dependerá de si están o no mencionados en esta norma¹³. Se ha perdido

¹² CSJN (REX) S.C. H.270, L.XLII. “HALABI ERNESTO C/ PEN - LEY 25873 DTO 1563/04 - s/ amparo ley 16.986”, sentencia del 24 de febrero de 2009.

¹³ La mayoría de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2009, en el leading case “Halabi” reconoce los derechos castrados. Expliquemos: la sentencia en su cuerpo distingue tres tipologías de derechos derivados de la CN en su artículo 43 CN:

1. Derechos individuales: que son los que recaen sobre bienes jurídicos individuales, es decir, derechos subjetivos que se posan sobre un bien divisible e individualmente disponible por su titular. Para estos derechos, el sistema jurídico dispone de defensas divisibles y no homogéneas, las que atienden a daños sustancialmente propios e individuales (considerando 10). La expresión pura de estas tipologías y su acceso a la jurisdicción la encontramos en la jurisprudencia

una enorme oportunidad de compatibilizarlos con el derecho privado, sobre todo siendo prerrogativas muy relacionadas con el mismo.

Vayamos al análisis de la tipología de *derechos de incidencia colectiva* que son la gran novedad del CU. ¿Qué los caracteriza? Nos parece que la explicación debe primar a partir de la noción de intereses¹⁴. Para llegar a la definición de *derechos de incidencia colectiva* debemos partir del concepto general de *interés* como relación de utilidad que se establece entre un *sujeto* y un *objeto* (bien) para *satisfacer una necesidad*. En relación a ello la idea de interés jurídico surge cuando el ordenamiento acoge con carácter general uno de esos intereses y le otorga protección jurídica. Respecto a la noción de *interés difuso, colectivo o de grupo* la doctrina lo analiza con dos criterios: el *objetivo* y el *subjetivo*. El *criterio objetivo* atiende a la calificación del bien como idóneo para ser objeto del interés del grupo. La idea ronda en que los verdaderos y propios intereses difusos son los referidos a bienes indivisibles. El *criterio subjetivo* –destaca Capeletti– en estos intereses los tiñe de colectivos porque nadie es su titular y al mismo tiempo lo son todos los miembros del grupo o de una categoría determinada. En realidad los dos criterios terminan conectándose, pues todos los miembros aspiran a la consecución de un mismo objeto, el que los coloca en una situación no susceptible de satisfacción exclusiva de necesidades. Este es el punto de conexión de los dos criterios.

de “Siri” y “Kot” y en el primer párrafo del art. 43 CN.

2. Derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto la custodia de bienes colectivos: son bienes pertenecientes a toda la comunidad, de naturaleza indivisible y que no admiten exclusión alguna. El caso del ambiente es el más paradigmático (considerando 11). En la jurisprudencia de la Corte ubicamos la mejor descripción de esta tipología en el *leading case* “Mendoza Beatriz” por la contaminación del Riachuelo (considerandos 6 y 7); 3. Derechos de Incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos: se trata de derechos individuales y enteramente divisibles, donde “no hay un bien colectivo”. Si existe un acto lesivo único o continuado, una “causa fáctica homogénea” (u “homogeneidad fáctica y normativa”, se agrega después), que lesiona a todo un grupo. Para atender estos problemas es “razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño” (considerando 12). El *leading case* de esta categoría lo tenemos en “Halabi” justamente (Dalla Via, Alberto, “Nota a Halaba: El activismo de la Corte Suprema puesto en defensa de la privacidad”, Fuente: SJA 22/4/2009; Sagüés Néstor P., “La creación judicial del “amparo-acción de clase” como proceso constitucional”, Fuente: SJA 22/4/2009; Maurino Gustavo y Sigal Martín “Halabi: la consolidación jurisprudencial de los derechos y acciones de incidencia colectiva”, Fuente: SJA 22/4/2009; Sprovieri Luis E., “Las acciones de clase y el derecho de daños a partir del fallo ‘Halabi’”, Fuente: SJA 22/4/2009).

¹⁴ Hemos trabajado este tema en una vieja nota a fallo de la que extraemos los contenidos más importantes: Esain José Alberto, “Derecho Constitucional: El principio ideológico, el acceso a la justicia en defensa de los Derechos de Incidencia Colectiva y del patrimonio cultural vinculado al libre acceso a la transmisión televisiva de los partidos de la Selección Argentina de Fútbol”, publicada en la Revista Lexis Nexis - Jurisprudencia Argentina, del 18.6.2003, ps. 21/38.

Como viéramos en nota, desde la panoplia de derechos que tienen base en la CN –párrafos 1 y 2 art. 43 CN– los que la Corte ha consolidado en sendos *leading cases* podemos advertir que la anulación del inciso 2 del artículo 14 respecto a derechos individuales homogéneos no tendrá efecto práctico, más allá de la quita del sistema de coordinación. Pero siendo mandato de la Corte también la obligatoria interpretación armonizante¹⁵, ni siquiera la omisión puede tener efectos respecto a la falta de coordinación. En conclusión, siendo el artículo 14 CU básicamente una *norma de coordinación* y no de *reconocimiento de derechos*, los que tienen fuente en otros cuerpos normativos que además el código reconoce como fuentes (arts. 1/3 CU) la nómina que haga el artículo no resulta ni exclusiva ni excluyente de otros tipos de derechos¹⁶.

Otro aspecto a destacar de este artículo 14 CU es el derivado de su última parte cuando dispone “la ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general”. Vale aclarar que el Capítulo 3 del “Título preliminar” del CU se refiere al abuso del derecho y lo hace en primer término en relación a los derechos individuales (art. 10 CU) lo que implica el límite interno del ejercicio de esos derechos. En cambio, en el artículo 14, como acabamos de ver se pretende *coordinar-articular* mediante el instituto del abuso del derecho el ejercicio de los derechos individuales en relación a los DIC. En ese espacio específico es cuando se menciona expresamente al ambiente como derecho de incidencia colectiva. En este sentido, se utiliza como un aparejo la mecánica del abuso del derecho para disponer ya no del límite interno de derechos sino del externo en el ejercicio de derechos individuales, que son las prerrogativas típicas del derecho privado.

¹⁵ Ver Saqués, Néstor P., “*La interpretación judicial de la Constitución*”, Editorial Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, ps. 61/62.

¹⁶ Finalmente, vale la pena aclarar que esta categoría de derechos fue reconocida como integrativa del propio artículo 14 en las conclusiones a la que arribaron la Comisión N° 12 (“Interdisciplinaria. Derechos e Intereses de Incidencia Colectiva”) de las XXV Jornadas Nacionales de Derecho Civil, celebradas en la ciudad de Bahía Blanca del 1 al 3 de Octubre del 2015 (Autoridades: Enrique Muller, Jorge Galdos, Andrés Mariño, Néstor Cafferatta, Gonzalo Sozzo, Pablo Lorenzetti, Federico Zonis, Guillermo Marchesi, Teresa Mancini, Nancy Tognola, Gastón Noguera, Maico Trad) donde entre otras cosas se dijo: “1. La categoría intereses individuales homogéneos es una especie que integra el género derechos de incidencia colectiva, por lo que debe considerarse subsumida en la redacción de los artículos 14, 240, 1737 y cc. del Código Civil y Comercial de la Nación. 2. Las notas esenciales se encuentran en la jurisprudencia de la Corte Nacional (causas “Halabi”, “Padec” y “Consumidores Financieros” entre otras) y conforman una doctrina interpretativa a seguir por los tribunales inferiores”.

Finalmente, esta norma –art. 14 CU– hace un puente con otros aspectos del CU: los artículos 14, 18, 51, 240 y 241 entre otros.

Ahora sí podemos ingresar al análisis del entrecruzamiento que el CU trae en relación al derecho ambiental.

III. El derecho civil y el derecho ambiental: su entrecruzamiento en el derecho ambiental civil

Todas las disciplinas dedican un punto corto y específico a su relación con otras. El derecho penal, el civil, el comercial, el administrativo, se refieren en general en los primeros puntos de sus manuales a explicar el modo en que el derecho penal se conjuga con el civil, la sociología, entre otros aspectos. Esto se repite con todos los capítulos del ordenamiento jurídico. En el caso del derecho ambiental el grado de complejidad es diferente. Nuestra disciplina no se permite adoptar este aspecto como un mero “intercambio académico”. Estamos ante una estructura “de síntesis”, que pretende amalgamar contenidos que provienen de ámbitos específicos, a ser *objetivados* como parte del bisonño universo normativo. Así vemos contenidos de derecho penal que se refieren a la protección del ambiente que son ingresados, de derecho minero; civil, lo mismo y así podríamos continuar la enumeración. En ese proceso surge un ámbito de intersección entre el derecho civil y el ambiental, en el que el primero aportará al segundo instituciones propias, objetivadas se despojarán de su matriz originaria y pasarán a ser derecho ambiental. Como el lector puede presumir, será este aspecto el mejor modo de introducirnos en un cuerpo normativo civil y comercial del que tenemos que extraer sus consideraciones ambientales.

Una buena manera de conocer el fenómeno de la intersección entre el derecho ambiental y el derecho civil es recordar el proceso cronológico hacia la autonomía de la disciplina. El mismo muestra un derecho ambiental que pasó de ser un opúsculo oculto, un anexo de disciplinas consolidadas (algunos autores dicen que en ese período inicial el derecho ambiental era un problema de la realidad tratado por capítulos de los espacios clásicos pero sin vocación de autonomía) para terminar como disciplina consolidada. Esto provoca que muchas instituciones que han nacido en sectores clásicos, una vez que nuestro derecho ambiental accede a la mayoría de edad se bañan en sus aguas para ser reprocesados. El derecho civil aportará muchos contenidos, como

por ejemplo su estructura de responsabilidad civil para sostener lo que es la responsabilidad civil por daño al ambiente.

Como bien dice Brañes, ninguna norma jurídica pertenece de manera exclusiva y excluyente a una disciplina jurídica determinada. El mismo sistema jurídico no pertenece de manera exclusiva y excluyente a la ciencia jurídica porque puede ser analizado (en todo o en parte) desde la sociología o la historia o en nuestro caso, desde la misma biología o geografía. Esto provoca un fenómeno que Brañes describe como la *lectura de las normas ajenas desde un enfoque nuevo*. En este proceso dado que el derecho ambiental tiene un objeto propio y específico, se presenta como disciplina de síntesis y no de mero reagrupamiento horizontal. Todas esas normas de los sectores son releídas para el derecho ambiental para luego darles el alcance que corresponde al enfoque propio del derecho ambiental, los combina para formar un cuerpo nuevo y unificado de proposiciones jurídicas¹⁷.

Recuerdan Grethel Aguilar y Alejandro Iza (con cita de Madrigal Cordero) que *“el derecho ambiental nace de la confluencia de varias ramas del derecho en torno a una problemática común: la de la conservación ambiental. No responde a las instituciones jurídicas tradicionales, sino que las replantea, de manera que obliga a utilizar nuevos parámetros de interpretación, como los principios ambientales”*¹⁸.

El nuevo cuerpo normativo –el Código Civil y Comercial unificado– aprobado mediante Ley N° 26994 ha significado un cambio en el sistema legal argentino en las reglas en materia de familia (incluyendo matrimonio, régimen de filiación, patria potestad, sucesiones) derechos reales (los derechos en relación a las cosas, como la propiedad, usufructo, propiedad horizontal, etc.), contratos, entre otro sinfín de cuestiones. Pues bien, el derecho ambiental no ha quedado ajeno a este proceso, y en gran parte ha recibido influencia desde este nuevo cuerpo normativo, sobre todo el llamado *derecho ambiental civil*, parte del derecho privado que más ha sido alterada por institutos nuevos.

Es la “barriada” del *derecho ambiental civil*, donde brotarán los institutos del CU que tienen por objeto el desarrollo sostenible. Ese diálogo pleno entre el

¹⁷ Brañes, Raúl, *“Manual de derecho ambiental mexicano”*, Editado por la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y el Fondo de Cultura Económica, México, 2004, ps. 49/50.

¹⁸ Madrigal Cordero, P., *“Derecho ambiental en Centroamérica”*, Centro de Estudios y Capacitación Judicial Centroamericano, San José, 2000, ps. 19/20 citado por Aguilar Rojas, Grethel e Iza, Alejandro (Editores a cargo), *“Manual de derecho ambiental en Centroamérica”*, UICN Oficina Regional para Mesoamérica, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), San José, 2005, p. 43.

derecho civil/comercial y derecho ambiental es el que nutre los contenidos ambientales del CU.

Néstor Cafferatta nos enseña que *“el Derecho Ambiental, está compuesto por ‘derechos de incidencia colectiva’, referidos al bien colectivo ambiente (macro bien) o alguno de sus componentes (micro bienes), como dijo la Corte, en la causa ‘Mendoza, Silvia Beatriz y otros’, ‘Halabi, Pedro’, entre otros casos emblemáticos. Estos intereses plurales, homogéneos o supraindividuales, son desde el punto de vista subjetivo, difusos en la titularidad, compartidos de manera fungible, impersonal, o indiferenciado por grupos sociales, sectores, clases, categorías, la sociedad, colectividad o la comunidad en su conjunto, y recaen en general, o tienen por objeto, ‘bienes colectivos’ o ‘bienes no distributivos’ (R. ALEXY) o ‘bienes comunes’ (ambiente, y cada uno de los elementos que forman parte del mismo), por naturaleza o esencia indivisibles (no susceptibles de división), o valores colectivos (vinculados con el patrimonio histórico cultural, nuestras tradiciones orales, etcétera). Se trata entonces desde el derecho, –por una situación de desorganización inicial, por encontrarse estos intereses desparramados, o debilidad estructural fáctica de origen, por incidir en una pluralidad de sujetos, indeterminados o de difícil determinación–, de contar con mecanismos reforzados o diferenciados de defensa o tutela del ambiente, que ‘igualen desiguales’ (el administrado, el vecino, afectado, con los centros de poder económico), por lo que sus normas presentan características tuitivas o protectorias (un plus de protección) de los más débiles o vulnerables en la relación. Por ello, el derecho ambiental expresa como ningún otro derecho, la necesidad imperiosa de conjugar la defensa de lo social, -el ideal de la comunidad o colectividad-, que integra el entorno, ambiente o espacio vital (ecocentrismo), con la inviolabilidad de la persona, –el ser humano como figura basilar (antropocentrismo)–, con el objetivo de lograr el desarrollo sustentable, en una visión compleja de justicia intra e intergeneracional. (...) El ciudadano, el vecino, el hombre de la calle o del pueblo, los medios y el mercado, incide con fuerza propia, de manera influyente, en las estructuras políticas de la administración pública, no sólo a través de su voto o sufragio electoral (derechos políticos), sino también en el ejercicio activo de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, desapareciendo poco a poco los límites (y diferencias) entre el Derecho Privado y el Derecho Público. En este contexto, es frecuente ver conflictos o litigios sociales de base privada (civil o comercial) e interés público”*¹⁹. Esto modificará estructuras ambientales importantes.

¹⁹ Cafferatta, Néstor A., *“Derecho ambiental en el Código Civil y Comercial de la Nación”*, en Suplemento Especial Nuevo Código Civil y Comercial, 17/11/2014, p. 273.

Finalmente, como hemos explicado junto a Aníbal Falbo que “dentro del derecho ambiental podemos adoptar muchas y diversas posiciones en la relación hombre ambiente: antropocentrismo, biocentrismo, ecocentrismo e incluso las posiciones más radicales que reconocen a la naturaleza como sujeto de derecho. Sin abrir juicio al respecto, una cosa queda clara desde la redacción sobre todo del artículo 240 del nuevo código: el ambiente ha emergido como un elemento limitante del ejercicio de los derechos individuales, los que a partir de esta norma recibirán un nuevo ejercicio del poder de policía –ahora ambiental- el que provocará bisoñas limitaciones, sazoadas con los ingredientes que la disciplina trae. El Código Civil se caracterizó por su posición individualista y patrimonialista, centrada en la persona –física y jurídica- como elemento que acaparaba toda la atención de la norma y, como consecuencia, reinaba a la hora de su aplicación. El nuevo Código ha adoptado una posición que parte de la Constitución (art. 1) y centra su foco en la regulación de la persona y sus derechos corriéndose de enfoques patrimonialistas. Ubicados en la cuestión ambiental, esa posición equivaldría abandonar lo que se denomina desarrollismo que predica el crecimiento sin límites, una noción que adolece de un exagerado antropocentrismo. Puede definirse al antropocentrismo como el enfoque que otorga a los humanos un sitial privilegiado, al concebir a las personas y sus necesidades y utilidades como superiores a las de los demás seres vivos y ambientes. El desarrollismo utiliza (“los bienes”) de la naturaleza sin considerar su posible agotamiento, es decir como si la biósfera, o las condiciones que permiten la vida en el planeta fueran eternas y el hombre con sus actos no pudiera cambiarlas. Sabemos el siglo XX ha sido testigo de lo errado de dicha sentencia²⁰.”

Pero para hacer efectiva la coordinación entre el sistema de derecho privado y el derecho ambiental el CU trae algunas normas específicas. Cuando el artículo 241 establece que debe respetarse la normativa de presupuestos mínimos que resulte aplicable, permite inferir dos primeras conclusiones básicas y una advertencia preliminar. La advertencia preliminar es que muchas leyes que se denominan “de presupuestos mínimos” incluyen dentro de sí en su mayor parte normas de presupuestos mínimos pero pueden también contener normas de fondo (de derecho penal, civil o comercial cumpliendo el mandato del art. 75.12 CN). Esto provoca una convivencia en la estructura normativa de derecho ambiental, en escalón legislativo de leyes que contienen normas sujetas de *complemento* u *optimización* (conforme tercer párrafo del artículo

²⁰ Falbo, Aníbal y Esain, José A., “Breves reflexiones sobre el Código Civil y Comercial y el ambiente”, en Revista La Ley Código Civil y Comercial, número 2 -agosto 2015.

41 CN) y otras que no lo admitan (normas penales civiles o comerciales), que sólo admiten el dictado de normas locales de procedimiento para su aplicación. Pues bien, el nuevo código viene de disponer la necesidad de adaptar los derechos individuales a la protección del ambiente (art. 240 CU).

De esa forma ambas vertientes normativas confluyen y se unen generando un solo material normativo, que será el que resulte de seleccionar las normas de cada fuente normativa que mejor tutele al ambiente. De este modo el artículo 241 tiende un puente, inexistente hasta el dictado de esta norma, que permite la unión e integración normativa, entre dos subsistemas, el civil y el ambiental de presupuestos mínimos. De esa confluencia surge un nuevo sistema de responsabilidad ambiental presidido por la idea de optimización o de la mejor tutela del ambiente, ya que el sentido de esta articulación de dos diferentes fuentes normativas (la de presupuestos mínimos y la legislación de fondo del CCyC) persigue un solo objetivo: el de aplicar siempre las normas que mejor y más eficazmente tutelen al ambiente, ya sea que se encuentren en uno u otro sistema²¹.

IV. Las competencias ambientales y la competencia para dictar la ley civil

Este tema es muy importante desde el punto de vista teórico con enormes consecuencias prácticas. Para comprenderlo debemos partir de una explicación previa.

Recordemos que la competencia para legislar en materia ambiental deriva del párrafo 3 del artículo 41 CN donde se establece un sistema de concurrencia complementaria, sobre el que varios autores nos hemos expresado en detalle²². Vale la pena recordar que el sistema de normas de base y complemento por las autonomías, no es nuevo; y ha sido utilizado incluso en materia ambiental en otros países.

²¹ Falbo, Aníbal y Esain José, A., Op. Cit.

²² Por nuestra parte podemos citar varios aportes, pero básicamente Esain, José A., "Competencias..." Op. Cit.; Cafferatta, Néstor, "Tratado jurisprudencial y doctrinario", Editorial La Ley, Buenos Aires, 2012, ps. 65/130; Sabsay, Daniel A. y Di Paola, María Eugenia, "El Federalismo y la nueva Ley General del Ambiente", Doctrina Judicial, ADLA LXIII-A.

Existe en España (Estado unitario con descentralización regional) como ya lo hemos señalado; pero también en Alemania²³, Brasil²⁴, ambos estados de estructura federal.

En cuanto a la estructura argentina, el tercer párrafo del artículo 41 CN regla la competencia del siguiente modo: “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas”. Esto significa que las normas nacionales de presupuestos mínimos de protección ambiental (PMPA) obligan a las provincias, por ser el piso dictado por el Congreso federal, inderogable y supremo; el que *invalida las normas locales que protegiendo menos*, los contraríen. Cuando nos referimos a las normas locales incluimos su Constitución, los convenios interprovinciales, las leyes y los decretos provinciales. Las normas provinciales y municipales deben *complementar*, y ello implica. Aquí yace la clave de bóveda del sistema: la *complementariedad* que alcanza para invalidar las normas provinciales que *protejan menos* que estos, pero no aquellas que protejan más. De lo expresado se desprenden dos mandatos, *negativo*: los gobiernos autónomos no pueden –pues violarían la supremacía federal (tercer párrafo art. 41 y 31 CN)– proteger menos que las reglas superiores; *positivo*: las normas inferiores –provinciales o municipales– pueden ser diferentes a las de jerarquía superior, y con ello no violan la supremacía federal, siempre y cuando la discrepancia radique en que la *regla inferior protege más que la superior* porque ello significa complemento.

²³ Muñoz Machado (“*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*”, Volumen II, Alfaguara, Madrid, 1973) sostiene que el modelo español en realidad tiene fuente en el esquema reglado por la Constitución alemana de 1949, que en su artículo 74 enumera una serie de materias que deben ser objeto de una legislación concurrente de la federación y de los Lander (estados). En dicho listado se encuentra todo lo relacionado con los recursos naturales y la eliminación de basuras, el mantenimiento de la pureza del aire y la lucha contra el ruido (inc. 24). Recordemos que en esa Constitución se exponen las pautas para definir el interés de la federación (art. 72.2 de la Ley Fundamental) y se dice: “*La federación tendrá derecho a legislar en éste campo – el de las materias enunciadas en el art. 74 – en la medida en que sea necesaria una regulación federal porque: 1) un asunto no pueda ser eficazmente regulado por la legislación de un solo Land; 2) o porque la regulación de un asunto a través de una Ley de un Land puede interferir los intereses de otro Land o de la Nación 3) Cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica o de la uniformidad de las condiciones de vida por encima del territorio de un Land*” (ver García de Enterría, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas, Madrid, 1997, p. 296). Esta doctrina ha sido extendida por la interpretación restrictiva que ha hecho el Tribunal Constitucional alemán, cuando sostuvo que la Ley Marco no puede limitar de tal forma la potestad legislativa de los Länder, que les permita sólo optar entre posibilidades jurídicas predeterminadas BverfGE 58, 257 yss; 268-269 y jurisprudencia continuada y BverfGE 4, 115, 129 ss. (doctrina judicial citada por Quiroga Lavié, Humberto, “*La Potestad Legislativa*”, Editorial Zavalia, Buenos Aires, 1993, p. 201).

²⁴ La nueva Constitución brasilera de octubre de 1988 le concede a las cuestiones ligadas al medio ambiente el carácter de concurrentes.

Mientras tanto, en paralelo a la complementariedad, la competencia para el dictado de la ley civil es exclusiva del Congreso Nacional, quedándole a las provincias sólo la facultad de aplicar la norma, lo que implica no sólo la aplicación sino la competencia de legislar las normas de aplicación que son los códigos procesales (art. 75.12 CN). Estamos ante sistemas competenciales que funcionan en paralelo. Por un lado, el ambiental con la mencionada *concurrentia complementaria* y por el otro, el sistema civil que divide las funciones en Nación (norma de fondo) y provincias (normas adjetivas/procesales). Varias preguntas cabe hacerse:

- ▶ ¿qué sucede con las normas civiles alojadas en las leyes de presupuestos mínimos como la Ley N° 25675? Son normas civiles y por lo tanto de fondo, impidiéndosele a las provincias complementar esa parte del PMPA.
- ▶ al revés: ¿qué sucede con las normas ambientales contenidas en el Código Civil? Son normas civiles, aunque se refieran a la protección del ambiente porque ellas refieren todas a elementos de esa disciplina la que por imperio del principio de unidad de legislación impide –al igual que en el anterior apartado– que las provincias puedan ejercitar complemento respecto de ellas.
- ▶ coordinar los derechos individuales con la protección del ambiente como lo hace el CU en sus artículos 14 y 240, ¿amerita alguna referencia al sistema de normas de protección del ambiente? Claramente que sí. Lo mejor era, siendo dos estructuras normativas que se rigen por competencias diversas, no dejar de participar a una de la otra, porque así lo hace el artículo 3 y 4 de la Ley N° 25675 y porque así lo debe hacer el CU. Este es el modo de considerar el artículo 241 CU.

Dispone el artículo 241 CU “cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable”. Esto se completa con la mención que el anterior artículo (240 CU) trae en relación a las normas de policía en general (al que identifica con el interés público). Estamos ante una *norma de coordinación*, pero en relación al poder de policía general y sobre todo en este aspecto al poder de policía ambiental que se desdobra en tres ejercicios normativos: el de PMPA nacional, el de primer complemento provincial (y CABA) y el de segundo complemento por cada municipio con capacidad legisferante.

La matriz lógica que impera en el sistema de policía en general es la de la *conurrencia* típica (ver “Boto Armando c/Obra Social Conductores de Transporte de Colectivo de Pasajeros” el 6 de mayo de 1997²⁵) mientras que en el poder de policía ambiental es la *conurrencia complementaria*, a la que nos hemos referido. Por este motivo es importante que la norma haga la salvedad respecto al ejercicio de los derechos individuales en salvaguarda de los presupuestos mínimos porque ellos son los engranajes básicos del sistema de limitación de derecho en protección del ambiente. De este modo, el legislador no sólo hace mención a la protección del ambiente entre los principios generales sino que coordina ese cuerpo normativo en sus aspectos específicos, mencionando la tipología específica en que se alojarán las normas de protección del ambiente.

Para quienes estamos en el tema hace años, la norma no dice nada nuevo, pero hemos encontrado durante mucho tiempo mucha reticencia a que en el ámbito provincial a la aplicación de normas de PMPA, al ejercicio de derechos individuales sobre actividades industriales mineras, agrícolas, ganaderas, pesqueras. Las provincias históricamente detentaron la casi totalidad de competencias de policía sobre estas actividades que se desarrollan en su territorio, las que utilizan sus recursos naturales, y se ejecutan en el marco topográfico que les pertenece (art. 124 CN). Por este motivo han sido muy celosas a que se les apliquen las normas nacionales sobre sus recursos. La indicación que hace el CU no resulta ser una cuestión menor porque dará respuesta a este interrogante de modo contundente: ya nadie podrá alegar que su actividad industrial, minera, ganadera, etc. no queda sujeta a las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental *nacionales* (Ley N° 25675, leyes sectoriales N° 26331 –bosques– y N° 26639 –glaciares–, entre otras).

Como se puede ver, ya no sólo el derecho ambiental llama a ordenar los institutos de derecho privado desde sus normas (art. 3 Ley N° 25675) sino que ahora la noticia resulta ser que el propio derecho privado posee normas que indican la operatividad del derecho ambiental en su propio territorio.

²⁵ Publicado con una excelsa nota de María Angélica Gelli, “La Cláusula para el progreso y los límites al poder de policía provincial”, en LL 1998-IV-423/434 de la que hemos tomado varios conceptos aleccionadores.

V. Otros contenidos ambientales importantes

Otros puntos ambientales importantes que dispone el CU y que no queremos dejar de mencionar en este paneo general, son las referencias al régimen de las cosas. Si indagamos en el Título III (Bienes) veremos un Capítulo 1 (Bienes con relación a las personas y los derechos de incidencia colectiva) que en su sección 2ª (“Bienes con relación a las personas”) al enumerar los Bienes pertenecientes al dominio público se ocupa del régimen dominial de muchos recursos naturales que componen sistemas ambientales (art. 235 CU).

Se enumeran allí como de dominio público: “a. el mar territorial hasta la distancia que determinen los tratados internacionales y la legislación especial, sin perjuicio del poder jurisdiccional sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Se entiende por mar territorial el agua, el lecho y el subsuelo; b. las aguas interiores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros y las playas marítimas; se entiende por playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso; c. los ríos, estuarios, arroyos y demás aguas que corren por cauces naturales, los lagos y lagunas navegables, los glaciares y el ambiente periglacial y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a las disposiciones locales. Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias. Por lago o laguna se entiende el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos; d. las islas formadas o que se formen en el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental o en toda clase de ríos, estuarios, arroyos, o en los lagos o lagunas navegables, excepto las que pertenecen a particulares; e. el espacio aéreo suprayacente al territorio y a las aguas jurisdiccionales de la Nación Argentina, de conformidad con los tratados internacionales y la legislación especial (...) h. las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos.”

Asimismo, se enumeran como parte del dominio privado del Estado en el artículo 236 CU “a. los inmuebles que carecen de dueño; b. las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas, sustancias fósiles y toda otra de interés similar,

según lo normado por el Código de Minería; c. los lagos no navegables que carecen de dueño; d. las cosas muebles de dueño desconocido que no sean abandonadas, excepto los tesoros; e. los bienes adquiridos por el Estado nacional, provincial o municipal por cualquier título.”

Ahora, este sector del CU en materia ambiental tiene un rol secundario. Es que el ambiente resulta ser un *bien jurídico complejo*, pues sintetiza varios sistemas dentro de sí. La clásica técnica decimonónica que dividía las “cosas” en “categorías” en esta disciplina tendrá un lugar secundario, pues primariamente el bien se compone de “sistemas”, conformando estructuras, inmersas en “entornos”, todo lenguaje estructuralista. Estos sistemas son: aire, agua, suelo, flora y fauna, patrimonio natural y cultural y además conforman diferentes estructuras que se pueden resumir en enfoques diversos como ambiente urbano y ambiente natural.

Para completar la regulación respecto a las aguas, el CU dispone una serie de contenidos Sección 5ª Acceso de cosas inmuebles, artículo 1959, Aluvión.

De todos modos, es importante saber que el régimen jurídico de la flora, y de la fauna sigue incólume con las pautas clásicas. Dispone al respecto el CU normas para las Aguas de los particulares en el artículo 239. Además, dispone el artículo 1947 del CU que son objeto de apropiación: “ (...) a.ii. los animales que son el objeto de la caza y de la pesca; a.iii. el agua pluvial que caiga en lugares públicos o corra por ellos. b. no son susceptibles de apropiación: (...) ii. los animales domésticos, aunque escapen e ingresen en inmueble ajeno; iii. los animales domesticados, mientras el dueño no desista de perseguirlos. Si emigran y se habitúan a vivir en otro inmueble, pertenecen al dueño de éste, si no empleó artificios para atraerlos (...)”

Respecto a la flora, se dispone de una norma superadora del viejo 2628 que disponía la imposibilidad de tener árboles a menos de tres metros de la línea divisoria con el vecino. Ahora el artículo 1982 dispone “Árboles, arbustos u otras plantas. El dueño de un inmueble no puede tener árboles, arbustos u otras plantas que causan molestias que exceden de la normal tolerancia. En tal caso, el dueño afectado puede exigir que sean retirados, a menos que el corte de ramas sea suficiente para evitar las molestias. Si las raíces penetran en su inmueble, el propietario puede cortarlas por sí mismo”. Los artículos 2034, 2035 y 2036 también se refieren a arbustos pero en los casos en que se los disponga como parte de la medianera.

En cuando a la fauna el CU regula la caza y la pesca como modos de adquisición de la propiedad de un animal en los artículos 1948 y 1949 respectivamente. Como se puede apreciar, a criterio del CU la fauna es un objeto

apropiable alejándose en este sentido de tesis referidas a naturaleza como sujeto de derechos.

Como bien explica Peretti, el CU aporta la regulación de nuevos derechos reales, como el de propiedad horizontal (art. 2037), conjuntos inmobiliarios (art. 2073 CU), tiempo compartido (art. 2087), cementerios privados (art. 2103 CU) y superficie (art. 2114 CU). De ellos, a los fines de esta obra merece especial atención la regulación del derecho real de superficie. Recordemos que el Código original prohibía este derecho en su artículo 2614 porque entendía que perjudicaba el de propiedad. Esta prohibición se mantuvo hasta la sanción de la Ley N° 25509 del 2001 que modificando esta norma creó el derecho de superficie forestal. En este sentido, el CU regula el derecho de superficie con mayor amplitud a la prevista en dicha ley, abarcando el derecho a construir o forestar como derecho sobre cosa ajena, y el derecho sobre propiedad superficiaria como derecho sobre cosa propia, aunque coexiste con la propiedad separada del titular del suelo²⁶. Esto surge del artículo 2114 CU que conceptualiza al derecho de superficie como “derecho real temporario, que se constituye sobre un inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de *plantar, forestar o construir, o sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo, según las modalidades de su ejercicio y plazo de duración establecidos en el título suficiente para su constitución y dentro de lo previsto en este Título y las leyes especiales*” (el destacado nos pertenece).

Respecto a las *inmisiones*, se mantiene básicamente la regulación que había incorporado la reforma de la Ley N° 17711 en aquel viejo artículo 2618. El artículo referido a esta cuestión, el 1973 dispone al respecto: “Inmisiones. Las molestias que ocasionan el humo, calor, olores, luminosidad, ruidos, vibraciones o inmisiones similares por el ejercicio de actividades en inmuebles vecinos, no deben exceder la normal tolerancia teniendo en cuenta las condiciones del lugar y aunque medie autorización administrativa para aquéllas. Según las circunstancias del caso, los jueces pueden disponer la remoción de la causa de la molestia o su cesación y la indemnización de los daños. Para disponer el cese de la inmisión, el juez debe ponderar especialmente el respeto debido al uso regular de la propiedad, la prioridad en el uso, el interés general y las exigencias de la producción.”

²⁶ Peretti, Enrique, “*Ambiente y propiedad*”, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2014, ps. 166/167.

VI. Conclusión

Estamos ante un cuerpo normativo histórico. Es el Código que ha unido toda la normativa del derecho privado argentino, modificando estructuras que pervivían desde el siglo XIX. Acorde con las nuevas corrientes y vientos que soplan desde el sistema constitucional, el CU ha incluido entre sus instituciones los derechos colectivos. Pero más aún, el nuevo código incluye menciones de coordinación entre el derecho ambiental y el derecho civil que son de enorme importancia. El nuevo código en este sentido no se ha quedado ajeno al derecho ambiental, y sabiendo de su estructura normativa, ha ingresado contenidos específicos del espacio de intersección. En esto se muestra de vanguardia, entre otros aspectos que el CU trae.

EL PARADIGMA DE LA SUSTENTABILIDAD Y SU RECEPCIÓN EN EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL ARGENTINO

Dra. Lidia M. R. Garrido Cordobera

*Profesora e Investigadora Categoría 1, Académica
Correspondiente de la Academia de Derecho de Córdoba.
Directora del Seminario PDSA. Coordinadora
del Doctorado Intensivo UBA.*

Resumen Ejecutivo

En Argentina desde la reforma constitucional de 1994 y la posterior sanción de la Ley General del Ambiente no hay dudas sobre la tutela jurídica de los bienes colectivos, pero aun parte de la doctrina discutía sobre la injerencia y la regulación en el Código Civil y Comercial de estos asuntos.

Se sostuvo que el nuevo Código Civil y Comercial sería el Código de los derechos individuales y colectivos, pues la mayoría de los códigos del derecho privado comparado regulan sólo los derechos individuales, mientras que éste daría una importancia relevante a los derechos de incidencia colectiva, en consonancia con la CN. Efectivamente, incluye nociones generales sobre los bienes individuales y colectivos, que le dan al Código un sentido general en materia valorativa.

Los derechos de incidencia colectiva el bien afectado es colectivo, el titular del interés es el grupo y no un individuo en particular, siendo indivisible pues pertenece a todos. o pertenecen a la esfera social. Defendemos su incorporación en el nuevo Código pues sostenemos que la masificación y propagación de los peligros y su carácter colectivo justifican plenamente su aceptación con rango propio y la unidad, pues

un Código rige para todo el territorio de manera uniforme, evitando el riesgo de que no se aplique el derecho ambiental pese a la cláusula ambiental en la CN y leyes ambientales de presupuestos mínimos.

A través de este artículo se plantea cómo en el nuevo Código Civil y Comercial Argentino se ha pretendido receptar la cuestión ambiental de un modo amplio pero también, aplicaciones concretas que implican captar el paradigma de la sustentabilidad como principio rector. Se analizan así, previsiones sobre los intereses de incidencia colectiva, los bienes colectivos y los daños colectivos.

1. Punto de partida

Hemos venido escribiendo acerca de los cambios operados en distintos ámbitos en virtud del nuevo Código Civil y Comercial en la Argentina (CCCA) y debatido también, sobre los cambios específico en materia ambiental que se han pretendido incorporar. Trataremos de pasar en limpio estas ideas respecto al paradigma o eje que centra su visión en la sustentabilidad. Creímos siempre que proteger los acervos del derecho ambiental constituye una garantía de futuro, y por ello aceptamos el reto de defender la aplicación de ciertos principios, los que muchas veces pueden chocar con criterios meramente utilitario-economicistas, o hasta ser considerados utópicos por el ala más dura tanto del Derecho como de la Política. Recordemos que que el ambientalismo no es una involución sino que tiene metas definidas, y es falsa esa aparente pugna con el desarrollo, pues se promueve hoy el derecho al desarrollo sustentable como un derecho humano, a la calidad de vida en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y al Patrimonio común de la Humanidad, que se funda en la idea de solidaridad entre los hombres¹. Hoy, el hombre se encuentra con un gran poder que puede llevarlo a realizar prodigios o a causar daños muchas veces catastróficos; éste es el gran desafío que enfrenta la Humanidad y también el Derecho, que debe tomar su rol de prevención y protección a las víctimas si realmente se quiere realizar el principio o valor justicia, y no simplemente declamarlo. Frente a la amenaza de que acaezcan daños graves e irreversibles cuyas secuelas pueden propagarse en el espacio y a través del tiempo, se imponen cambios de paradigmas² y este es el desafío que nos planteamos³. Los grandes avances

¹ Garrido Cordobera, Lidia M. R. *“La preservación al medio ambiente en la Constitución Nacional: la protección y el daño ambiental”* en Estudios sobre la Reforma Constitucional de 1994. Editorial Depalma, 1995; Garrido Cordobera, Lidia M. R. y Cordobera de Garrido, Rosa *“Protección al medio ambiente y calidad de vida”*, en Homenaje a los 150 años de la Constitución Nacional. Academia Nacional de Córdoba, 2003; Gross Espiel, Héctor, *“Estudios sobre Derechos Humanos”*, Editorial Jurídica Venezolana, 1985.

² Benjamin, Antonio, *“Derechos de la Naturaleza”*, en Obligaciones y Contratos en los Albores del SXXI. Editorial Abeledo Perrot, 2001.

³ Garrido Cordobera, Lidia M. R. *“Los daños colectivos y su reparación”*. Editorial Universidad, 1992. La actitud de lo que denominamos “hombre moderno” respecto del universo material fue y continua siendo de conquista y expansión; sobre todo el hombre occidental tiene una relación de dominio con respecto al medio en que se desenvuelve, creyendo en el principio de la expansión sin límites y de que si surge algún tipo de restricción, la misma sólo será temporaria, pues mediante su inteligencia aplicada a la ciencia y a las técnicas la superara; tal conducta, junto con la de presumir un ilimitada capacidad ambiental para la absorción de residuos y desperdicios y la creencia de que nos hallamos en un ecosistema abierto, ha llevado a lo que algunos denominamos ya hace veinte años “el inicio de la crisis ambiental o la tragedia de los comunes”.

científicos y técnicos que presenciamos en el último siglo y lo que corre del actual, nos enfrentan con conflictos y dilemas filosóficos, morales, sociales, jurídicos y económicos en los que se ponen en juego principios éticos, y cuya especial aplicación se da en las áreas de salud y calidad de vida, que creemos deben ser protegidos firmemente, y donde confluyen intereses individuales y colectivos. Frente a cada uno de estos nuevos desafíos surgen reclamos en el contexto social, y la comunidad reacciona de diferentes maneras, haciendo jugar las respuestas de ajuste y de presión, al decir de Diez-Picazo, en una evidente experiencia de cambio y progreso jurídico⁴. Si bien es aceptada la imposibilidad de llegar al riesgo “cero” también lo es que no podemos pagar cualquier costo ambiental por un aparente progreso, siendo imperativo el cumplimiento de los principios ambientales. Debemos recordar que los denominados “costos de los accidentes” en análisis económico, se consideran al comenzar cualquier actividad⁵; se estima que la gente es libre de decidir entre emprender una actividad pagando los costes de hacerlo (incluyendo los accidentes), o bien, evaluándolos, escoger una actividad menos atractiva pero no tan arriesgada o riesgosa, y que también la responsabilidad desde un criterio macroeconómico está fundada en el cálculo comparativo entre el coste social de la actividad y la riqueza productiva; o más sencillamente, entre los intereses del damnificado y los del autor, debiéndose tomar asimismo en cuenta, el interés social involucrado y el principio de solidaridad. El hablar del paradigma de la sustentabilidad no debería ser nuevo en la Argentina, pues es para nosotros un clásico el libro *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*⁶ que trata el tema en varios matices y confrontándolo con nuestra realidad y el ámbito internacional. Aunque escrito previo a la sanción de varias leyes ambientales y por supuesto del CCCA, su espíritu no ha perdido vigencia. La sustentabilidad no es solo un problema técnico, ni siquiera jurídico sino esencialmente cultural y axiológico esta visión conlleva valores a ser respetados y a realizar, la misma *Laudato Si* del Papa Francisco se encolumna en tal sentido. La visión ética lleva a considerar a las generaciones futuras como protagonistas y defiende la equidad intergeneracional. Uno de sus aspectos es el auge de la aplicación de los principios *pro homine*, de solidaridad, de no regresión y sin ninguna duda, los de prevención y precaución de daños⁷. Aquello que

⁴ Diez-Picazo, Luis, “*Derecho y masificación social. Tecnología y Derecho Privado*”, Páginas. 90 y ss, Editorial Civitas.

⁵ Calabresi, Guido, “*El coste de los accidentes, análisis económico y jurídico de la responsabilidad civil*” Editorial Ariel Derecho, 1984.

⁶ Walsh, Juan Rodrigo, et.al. “*Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*”. Editorial La Ley, 2000.

⁷ Garrido Cordobera, Lidia M. R., “*Aplicación de los Principios de No Regresión, Solidaridad y Pro Homine*”. Editorial La Ley, 12 diciembre 2014.

se suele denominar como derecho ambiental lo integran normas de base interdisciplinaria, de derecho privado y de derecho público exhibiendo una interrelación estrecha entre la normativa pública –constitucional, penal, administrativa– y privada -civil, comercial, derechos del consumidor-, con primacía de los intereses colectivos, inscribiéndose en la órbita de los asuntos sensibles al interés social⁸.

II. Por qué es positivo incluir el tema en el CCCA

Siempre sostuvimos que la relación del derecho civil y el ambiental es profunda y perenne, como puede apreciarse también con el derecho constitucional y el administrativo, y por esta afirmación en los comienzos de los 80 se nos criticaba duramente pues aplicábamos normas civiles a cuestiones de derecho público⁹. En Argentina desde la modificación Constitucional de 1994 y la sanción posterior de la Ley General del Ambiente no puede haber duda alguna aun para los escépticos de la tutela jurídica de los bienes colectivos¹⁰, pero aun parte de la doctrina discutía la injerencia y la regulación en el Código Civil y Comercial.

Tengamos presente una vez más, que en los fundamentos del Proyecto se indicaba que se establece una comunidad de principios entre la Constitución Nacional (CN), el derecho público y el derecho privado, extremo que fuera ampliamente reclamado por la mayoría de la doctrina jurídica argentina.

En lo que nos interesa, se dice que ese sería el Código de los derechos individuales y colectivos, pues la mayoría de los códigos del derecho privado comparado regulan sólo los derechos individuales, mientras que éste da una importancia relevante a los derechos de incidencia colectiva, en consonancia con la CN (señalan que esto tiene un impacto significativo en el modo de relacionamiento con los recursos naturales). Incluye nociones generales sobre

⁸ Lorenzetti, Ricardo L., *“La protección jurídica del ambiente”*. LL, 1997-E-1463.

⁹ Garrido Cordobera, Lidia M. R., *“Los daños colectivos – perspectiva general”*, Editorial Javeriana, Bogotá 2009.

Ruda González, Albert, *“El daño Ecológico puro”*. Editorial Thomson–Aranzadi, Navarra 2008; Jordano Fraga, Jesús, *“La reparación de los daños catastróficos”*. Editorial Marcial Pons, Barcelona, 2000.

¹⁰ Garrido Cordobera, Lidia M. R., *“La inclusión de los daños colectivos en el derecho de daños de las fronteras individuales a la realidad de la colectividad”*. Universitas 118, 2009.

los bienes individuales y colectivos, que le dan al Código un sentido general en materia valorativa.

Sabemos que en los derechos de incidencia colectiva el bien afectado es colectivo, el titular del interés es el grupo y no un individuo en particular, la tutela del bien colectivo pertenece a la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna (pues pertenece a todos); estos bienes no pertenecen a la esfera individual sino pertenecen a la esfera social. Defendemos su incorporación en el artículo 14 del CCCA pues creemos y sostenemos que la masificación y propagación de los peligros y su carácter colectivo justifican plenamente, no solo la aceptación con rango propio del tipo de derechos de incidencia colectiva, sino la unidad pues un Código rige para todo el territorio de manera uniforme, evitando el peligro de la no aplicación del derecho ambiental pese a la garantía constitucional y a las leyes ambientales de presupuestos mínimos. Sin embargo, como lo hemos sostenido creemos que sería necesaria la implementación de normas que establezcan la reparación de los daños colectivos en el CCCA como lo hace la LGA y sin duda, también de los daños punitivos sin existencia de un tope legal a fin de poder cumplir con el paradigma de la sustentabilidad. La última parte del artículo 14 del CCCA expresa que ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar gravemente al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general, tomando posición por la preeminencia de los intereses colectivos en caso de colisión entre ambos tipos de derechos.

Para Prieto Molinero no regula un supuesto de abuso de derecho, sino lisa y llanamente una prohibición general de que los derechos subjetivos puedan afectar valores superiores a ellos, y al ser una prohibición general no puede dar lugar a un abuso, pues esto se da cuando no hay límites legales definidos, apareciendo la posibilidad de causar daños no previstos por el ordenamiento, aquí existe y es categórica¹¹.

Lorenzetti sostiene que en el artículo 14 *“se regula un ámbito de colisión entre la esfera privada y la esfera pública y social mediante una cláusula general”*¹², esto permite juzgar si se cumple con la función perseguida por el Derecho y da como ejemplo la declaración de abusividad de una cláusula contractual (interés particular) que lesione el derecho ambiental (interés de incidencia colectiva). En este supuesto, estamos en realidad frente a normas de orden público y con contenido de derechos humanos, con lo cual el bien

¹¹ Prieto Molinero, Ramiro, *“El Abuso de derecho y el Proyecto de Código Civil y Comercial de 2012”*. Páginas 234 y ss. Rev de Derecho Privado Año I N 2, Infojus.

¹² Lorenzetti, Ricardo L., *“Codigo Civil y Comercial Comentado”*. Tomo 1, Página 76. Editorial Rubinzal-Culzoni.

jurídico es indisponible. También es importante hacer una mención al artículo 240 que establece los límites a los derechos individuales sobre los bienes de incidencia colectiva, del que se deriva que la función social de los derechos individuales exige que los mismos sean ejercidos en forma compatible con los derechos de incidencia colectiva, conforme la normativa administrativa nacional y local e interés público, y siempre que no afecten el medio ambiente en el sentido más amplio, la norma aludida menciona que no se debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de varios ecosistemas: flora, fauna, la biodiversidad, el agua, el paisaje y los valores culturales, no siendo una enunciación taxativa y remitiendo a los criterios de las leyes especiales.

Esta norma establece el paradigma de la sustentabilidad que, unido a los criterios de progresividad, de no regresión y *pro homine* serán muy importantes para la aplicación del sistema normativo de tutela de los derechos de incidencia colectiva¹³.

En materia de consumo el artículo 1094 referido a interpretación y la proclama normativa, expresamente alude al término “consumo sustentable” como un principio que debe guiar el tratamiento de los operadores jurídicos, junto al del principio pro consumidor, reforzando la tendencia de la doctrina que hace una articulación de los artículos 41, 42 y 43 de la CN que impactan en todo el ordenamiento. Debemos al menos también recordar el tema del ejercicio de los derechos reales, los límites al dominio, donde expresamente nos interesa el artículo 1973 de las inmisiones¹⁴, todos íntimamente ligados al principio de la sustentabilidad.

IV. Los daños colectivos y la sustentabilidad

El daño injustamente sufrido se ha convertido en el núcleo fundamental del nuevo sistema de responsabilidad civil o derecho de daños como correlato de las transformaciones jurídicas y sociales. Este daño se redimensiona, ya que no sólo se considera el menoscabo de un derecho subjetivo o de un interés individual, sino que se amplía hasta abarcar los intereses sociales o de inciden-

¹³ Garrido Cordobera, Lidia M. R., “*El riesgo ambiental*”. Editorial Reus (España), 2014; Garrido Cordobera, Lidia M. R., *Op. Cit.* LL. 12 diciembre 2014.

¹⁴ Garrido Cordobera, Lidia M. R. *Op. Cit.* Editorial Reus (España), 2014; Garrido Cordobera, Lidia M. R. “*Las consecuencias de las inmisiones y el derecho*” en Libro Institucional del Colegio de Abogados de Mercedes por el Bicentenario, 2010.

cia colectiva. En la actualidad la masificación y propagación de los peligros, su carácter difuso, exigen este cambio de enfoque y justifica la aceptación de la existencia con rango propio de los “daños colectivos”. Decíamos en nuestra tesis que la diferencia entre el daño individual y el daño colectivo compete a la técnica jurídica; lo que se plantea es una cuestión de predominio según que una lesión dé origen a un daño resarcible en el sentido clásico o a un daño colectivo, pues el perjuicio es más disperso o difuso; pero el hecho de tener esta característica no implica que no sean concretos o perceptibles jurídicamente, sino que el goce se esparce entre los miembros de un grupo o comunidad. Los daños colectivos inciden sobre una colectividad propiamente dicha y los sujetos que son dañados lo son por constituir parte integrante de la comunidad. Pero el daño colectivo no surge de la simple suma de daños individuales, presenta una autonomía, una entidad grupal, ya que afecta simultánea y coincidentemente al grupo o a la sociedad que es víctima indiscriminada de la lesión. Matilde M. Zavala de González, coincidentemente, recalca que hay que superar la visión analítica y separadora que colocaba a los sujetos en comportamientos jurídicos estancos, ya que los intereses no son exclusivos ni excluyentes en relación con los individuos, sino compartidos y convergentes dentro de un conjunto (comunidades y grupos¹⁵). Los daños sufridos colectivamente muestran presencia en aquellos que impactan el medio ambiente, la biodiversidad, y que pueden afectar hasta a las generaciones futuras.

Los destinatarios del peligro ya no son las personas en forma aislada, sino categorías o clases ligadas por algunas circunstancias que las hacen víctimas de ese tipo de daño. Por ello también, va a parecer la categoría de daños individuales homogéneos, aunque nosotros preferimos mantenernos en la clasificación bipartita. Como ya lo hemos planteado, el reconocer la variación de la sociedad y sus modernas características requiere un nuevo prisma jurídico que permita comprender que existen perjuicios intrínsecamente colectivos o difusos pero que también, la producción del daño puede tener ese carácter colectivo o difuso¹⁶. Es evidente que toda la problemática de los daños colectivos requiere un fino sentido jurídico y realista en el sujeto destinado a apreciar las circunstancias en las cuales se produce el daño ambiental o el daño a los consumidores; demuestran por sí mismos la entidad y autonomía

¹⁵ Zavala de González, Matilde M. “*El daño colectivo, en Derecho de Daños*”. Página. 437. Editorial La Rocca, 1989.

¹⁶ Garrido Cordobera, Lidia M. R. “*Propuesta del tema de tesis, 1984*”. Plan de Investigación del Instituto Ambrosio L.Gioja, 1985. D E-008 de Universidad de Buenos Aires.

del daño colectivo. Lamentablemente el proyecto de CCCA del 2012 vio cercenado unas normas que hubiesen sido muy útiles al respecto¹⁷ pero vemos

¹⁷ De los daños a los derechos de incidencia colectiva.

ARTÍCULO 1745- Daño a los derechos de incidencia colectiva. Cuando existe lesión a un derecho de incidencia colectiva y la pretensión recae sobre el aspecto colectivo, corresponde prioritariamente la reposición al estado anterior al hecho generador. Si ello es total o parcialmente imposible, o resulta insuficiente, procede una indemnización. Si ella se fija en dinero, tiene el destino que le asigna el juez por resolución fundada. Están legitimados para accionar:

- a) el afectado individual o agrupado que demuestra un interés relevante;
- b) el Defensor del Pueblo de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda;
- c) las organizaciones no gubernamentales de defensa de intereses colectivos, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional;
- d) el Estado nacional, los Estados provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los Estados municipales;
- e) el Ministerio Público Fiscal y de la Defensa.

ARTÍCULO 1746-. Daño a derechos individuales homogéneos. Hay daños a derechos individuales homogéneos cuando media una pluralidad de damnificados individuales con daños comunes pero divisibles o diferenciados, generados en forma indirecta por la lesión a un derecho colectivo o provenientes de una causa común, fáctica o jurídica. Pueden demandar la reparación de esta clase de daños:

- a) el afectado individual o agrupado que demuestre un interés propio;
- b) el Defensor del Pueblo de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda;
- c) las organizaciones no gubernamentales de defensa de intereses colectivos, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 1747- Presupuestos de admisibilidad. Para el reconocimiento de la legitimación en los procesos en los que se reclama el resarcimiento de daños a derechos de incidencia colectiva o individuales homogéneos, se debe exigir que el legitimado cuente con aptitudes suficientes para garantizar una adecuada defensa de los intereses colectivos. Entre otros requisitos, el juez debe tener en cuenta:

- a) la experiencia, antecedentes y solvencia económica del legitimado para la protección de este tipo de intereses;
- b) la coincidencia entre los intereses de los miembros del grupo, categoría o clase y el objeto de la demanda.

Para la admisibilidad de los procesos en los que se reclama la reparación de daños a derechos individuales homogéneos es requisito necesario que el enjuiciamiento concentrado del conflicto constituya una vía más eficiente y funcional que el trámite individual, para lo cual el juez debe tener en consideración aspectos tales como el predominio de las cuestiones comunes sobre las particulares o la imposibilidad o grave dificultad de constituir un litisconsorcio entre los afectados.

ARTÍCULO 1748- Alcances de la sentencia. Cosa juzgada. En los procesos colectivos referidos a derechos individuales homogéneos, la sentencia hace cosa juzgada y tiene efecto *erga omnes*, excepto que la acción sea rechazada. Este efecto no alcanza a las acciones individuales fundadas en la misma causa. Si la pretensión colectiva es acogida, los damnificados pueden solicitar la liquidación y la ejecución de la sentencia a título personal ante el juez de su domicilio. La sentencia que rechaza la acción colectiva no impide la posibilidad de promover o continuar las acciones individuales por los perjuicios ocasionados a cada damnificado.

que conforme a la sección 4 hay daño cuando se causa una lesión a un derecho o a un interés que no sea contrario al ordenamiento y que comprende: a) el interés individual del legitimado sobre su persona o su patrimonio; b) el interés respecto de los derechos de incidencia colectiva y la indemnización es una consecuencia de la lesión¹⁸. El artículo 1716 del CCCA establece que el deber de reparar surge de la violación del deber de no dañar a otro, o del incumplimiento de una obligación. Recordemos que nuestra doctrina y jurisprudencia mencionaba en este sentido, el *Alterum non laedere* con base constitucional¹⁹. La reforma de la CN además de incorporar la tutela ambiental en el artículo 41, reguló en su artículo 43, segunda parte la posibilidad de interponer el amparo en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente o derechos de incidencia colectiva, estableciendo como sujetos legitimados el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que persigan tal fin registradas conforme a la ley²⁰. Por su parte el artículo 30 de La Ley General del Ambiente otorga la legitimación por daño ambiental colectivo al afectado, al Defensor del Pueblo y a las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental y al Estado Nacional, Provincial o Municipal. Finalmente, consideramos que los intereses colectivos plantean hoy en nuestra sociedad el tema del compromiso y la responsabilidad de los jueces, como lo señalaba Mauro Cappelletti, y del mismo Estado como custodios tanto de los derechos individuales como de los de incidencia colectiva. Se trata de organizar la calidad de vida, de mantener el orden, la paz y la seguridad, de que “lo nuestro, lo compartido” sea protegido, no solamente lo individual, de captar la noción de solidaridad social y de sustentabilidad, de ejercitar la faz preventiva en materia de daños, sumamente importante en los daños colectivos, permitida y tutelada por el nuevo Código Civil y Comercial (artículo 1710 y siguientes).

ARTÍCULO 1713. Sanción pecuniaria disuasiva. El juez tiene atribuciones para aplicar, a petición de parte, con fines disuasivos, una sanción pecuniaria a quien actúa con grave menosprecio hacia los derechos de incidencia colectiva mencionados en el artículo 14, inciso c). Pueden peticionarla los legitimados para defender dichos derechos. Su monto se fija prudencialmente, tomando en consideración las circunstancias del caso, en especial la gravedad de la conducta del sancionado, su repercusión social, los beneficios que obtuvo o pudo obtener, los efectos disuasivos de la medida, el patrimonio del dañado.

¹⁸ ARTICULO 1737.- **Concepto de daño.** Hay daño cuando se lesiona un derecho o un interés no reprobado por el ordenamiento jurídico, que tenga por objeto la persona, el patrimonio, o un derecho de incidencia colectiva.

¹⁹ ARTICULO 1716.- **Deber de reparar.** La violación del deber de no dañar a otro, o el incumplimiento de una obligación, da lugar a la reparación del daño causado, conforme con las disposiciones de este Código.

²⁰ Lorenzetti, Ricardo L., “*Responsabilidad colectiva, grupos y bienes colectivos*”, LL 1996-D-1058; Lorenzetti, Ricardo L., Op. Cit. LL 1997-E-1463.

V. Reflexión final

Para finalizar, consideramos importante resaltar que la sustentabilidad plantea en nuestra sociedad el tema del compromiso y la responsabilidad de los jueces de aplicar la normativa del nuevo Código Civil y Comercial en unión con el artículo 4 de Ley General del Ambiental (los principios) y todo el ordenamiento, como así también del mismo rol del Estado como custodio y garante, tanto de los derechos individuales como de los derechos de incidencia colectiva.

LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL: EL ARTÍCULO 240

Florencia Cheruse

*Integrante del "Grupo de Estudios Ambientales
Mar del Plata".*

1. Introducción

De todas las introducciones del Código Civil y Comercial relativas a la protección del ambiente, una de las más importantes ha sido la incorporación del artículo 240. Ubicado en la Sección 3ª, referente a los *Bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva*, del Capítulo 1, Título III, del Libro Primero, conforma unos de los pilares fundamentales para la protección del ambiente en el nuevo cuerpo unificado. Intentaremos, mediante el presente, explicar brevemente el significado e importancia de la norma, desmenuzando su contenido para una mayor comprensión y relacionándolo con el resto del articulado del Código, como también, con la Constitución Nacional y demás leyes especiales pertinentes.

II. Análisis del artículo

a. La limitabilidad de los derechos. El poder de policía ambiental

El título elegido por el legislador para encabezar el art. 240 textualmente dice: “*Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes*”, por ello resulta inevitable comenzar por referirnos al principio de limitación de los derechos, que parte de la idea de que el ejercicio de los mismos nunca puede ser absoluto. Bidart Campos expresaba que, “*antes de decir que los derechos se pueden limitar, hay que dar por verdad que, ontológicamente son limitados, porque son derechos de los hombres ‘en sociedad’ y ‘en convivencia’... ese carácter limitado hace que los derechos sean limitables, precisamente para hacer funcional el goce, el ejercicio, la disponibilidad y el acceso a su disfrute sin exclusión de nadie*”¹. Esta “limitabilidad” o relatividad de los derechos es la que hace nacer el concepto de *poder de policía*, que implica la potestad de reglamentarlos o restringirlos que posee el Estado en favor del interés público, función que encuentra recepción constitucional, principalmente en los arts. 14 y 28.

En un primer momento, con el constitucionalismo liberal, se limitó el ejercicio de esta función estatal únicamente a restringir el ejercicio de los derechos con la finalidad de defender solo la seguridad, moralidad y salubridad públicas. Dentro de esta última es donde encontramos de forma incipiente, ya a fines del siglo XIX, normas de policía tendientes a la protección del ambiente². Con el advenimiento del constitucionalismo social, esta visión estricta del poder de policía evolucionó hacia una más amplia, que permite al Estado no solo tener un accionar de tipo gendarme, mediante el cual solo se impedía determinadas conductas individuales, sino también promover la actividad particular y estatal para el logro de sus fines³. Aparecen así nuevos bienes jurídicos que el

¹ Bidart Campos, Germán J. *Tratado de Derecho constitucional*, Ediar, T. 1, Buenos Aires, 2000, ps. 800/4; ver también SABSAY DANIEL ALBERTO, *Manual de derecho constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 2011.

² Para ampliar ver Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves, *Derecho constitucional argentino*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2001. T. II, ps. 729/731; Esaín José, “*Breve reseña de la jurisprudencia histórica en el derecho ambiental argentino*”, Publicado en Informe Ambiental Anual 2015, FARN, Buenos Aires, 2015, ps. 69 y ss.

³ Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves, cit. ps. 711/716.

estado debe proteger, tales como la tranquilidad pública, la lealtad comercial, la defensa de la competencia, la estética pública, el ambiente, entre otros. Un ostensible ejemplo de ello es el art. 41 de la Constitución nacional, que luego de la reforma de 1994, pone en cabeza de las autoridades una nueva obligación, la de proveer a la protección del derecho a un “ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano”. Esto dio lugar a una mutación del viejo concepto de poder de policía, para adaptarlo a estas nuevas necesidades. Aparece así un *poder de policía ambiental* que puede definirse como aquel ejercido por el Estado, que, teniendo en cuenta que la actividad de los particulares puede tener incidencia en el ambiente, limita y restringe los derechos con el fin público de su defensa⁴.

Si bien el artículo en estudio no alude de forma exclusiva al poder de policía ambiental, nos referimos a él particularmente ya que la temática ambiental es la que nos ocupa en el presente y porque creemos que la inclusión del art. 240 al texto del Código implica una manifiesta restricción al ejercicio de los derechos individuales con la finalidad de proteger el ambiente en general como también sus componentes en particular.

Continuaremos ahora con el examen propuesto haciendo referencia a los diferentes contenidos incluidos en el artículo.

b. Derechos de incidencia colectiva

Luego del título, encontramos en el art. 240 el primer límite a los derechos individuales. El texto dice: “*el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva*”. Respecto de este enunciado es pertinente hacer algunas precisiones.

En primer lugar, se hace referencia a los derechos individuales receptados en las Secciones 1ª y 2ª del Título III. La primera de ellas, Titulada “*Conceptos*” da las nociones necesarias para entender el sistema de bienes del código, dentro de las cuales encontramos, entre otras, las definiciones de bienes, clasificación entre muebles e inmuebles, cosas divisibles, principales, accesorias, fungibles, etc. La segunda, llamada “*Bienes con relación a las personas*”, establece la distinción entre los bienes de dominio público y privado del Esta-

⁴ Esaín José A., “*El derecho agrario ambiental y la cuestión de los feed lots*”, en JA 2002-IV-392.

do y los bienes de los particulares. Con esto podemos decir que la limitación establecida en el art. 240 está referida, en definitiva, a los derechos que se ejerzan sobre todos los bienes que reconoce el Código.

En segundo lugar, es necesario hacer una breve mención a los “*derechos de incidencia colectiva*”, sin duda, una de las grandes novedades de este nuevo cuerpo normativo⁵. Ciertamente es que esta categoría de derechos ya era conocida en nuestro ordenamiento, desde 1994, con la incorporación a nuestra Constitución del art. 43, que admite en su segundo párrafo el amparo colectivo destinado precisamente a su protección. La jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) también había precisado los términos de esta clasificación en el *leading case* “Halabi”⁶. Sin embargo, el reconocimiento, primero en el art. 14 y luego en el 240 del Código unificado de los derechos de incidencia colectiva tiene una enorme importancia para todo el ordenamiento jurídico en general y para el Derecho Ambiental en particular. Las razones para afirmar esto son varias, solo por nombrar algunas podemos decir que es la primera vez que en un código de derecho privado se incluye esta clasificación; que su incorporación implica una coordinación entre el derecho privado y los preceptos de la Constitución Nacional y especialmente, para el derecho ambiental tiene un inmenso valor ya que el derecho constitucional a un ambiente sano es un derecho de incidencia colectiva y porque la materia de estudio de esta rama la constituyen en gran medida bienes colectivos⁷.

Volviendo al texto del artículo, este manda a que el ejercicio de los derechos individuales sea “*compatible*” con los derechos de incidencia colectiva. La Real Academia Española define este adjetivo diciendo que se refiere a una persona o cosa “que puede estar, funcionar o coexistir sin impedimento con otra⁸.” Este es el sentido que hay que darle al artículo. Lo que se pretende no es eliminar,

⁵ Para no extendernos demasiado en el presente y dado que el tema ya fue desarrollado en el aporte inicial nos remitimos al mismo.

⁶ CSJN, 24/02/2009, “Halabi, Ernesto c/ PEN – Ley 25.873 y Dec. 1563/04 s/ Amparo”.

⁷ Cafferata, Néstor, “*La cuestión ambiental en el Código Civil y Comercial*”, La Ley, AR/DOC/556/2015; Cafferata, Néstor, “*Derecho ambiental en el Código Civil y Comercial de la Nación*”, La Ley, AR/DOC/3833/2014; Cafferata, Néstor, “*Bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva*”, en Lorenzetti, Ricardo (dir.), Código Civil y Comercial de la Nación comentado, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2014, T I, ps. 794/800; Lorenzetti, Ricardo, “*Presentación del Código Civil y Comercial de la Nación*”, La Ley, AR/DOC/3561/2014 y en COMISIÓN REFORMADORA DE LOS CÓDIGOS CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN, “*Fundamentos del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación*” disponible en <http://www.nuevocodigocivil.com/wp-content/uploads/2015/02/5-Fundamentos-del-Proyecto.pdf>

⁸ Diccionario de la Real Academia Española – Edición del Tricentenario disponible en <http://dle.rae.es/?id=A06b0Ud>

ni dejar sin efecto ningún derecho, sino apuntar a que ambos sean ejercidos de forma tal que puedan coexistir, sin perjudicarse entre sí⁹. Igualmente, no puede desconocerse en la norma una especie de prevalencia hacia los derechos de incidencia colectiva, pero es lógico que sea así, ya que, tal como dijo la CSJN en el caso “Mendoza”, “el daño que un individuo causa a un bien colectivo se lo está causando a sí mismo” y en caso concreto del ambiente, “la mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual¹⁰.”

C. Las normas de derecho administrativo

El segundo límite señalado en el texto del artículo viene de la mano de las normas de derecho administrativo. Textualmente dice: “(...) *el ejercicio de los derechos individuales (...) debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público (...)*”. El concepto que debemos precisar aquí es el de “*interés público*”, tarea que por cierto no es nada fácil.

Lorenzo Mateo Bujosa Vadell, luego de exponer un criterio subjetivo¹¹ y otro objetivo¹² del término, critica los esfuerzos de la doctrina por intentar dar un concepto unitario del mismo ya que “*en la vida real lo que se encuentra son múltiples y diversos intereses públicos: en ocasiones se determinan unos fines autónomos previstos en la ley de un modo más o menos amplio mientras que*

⁹ Enumera Néstor Pedro Sagües -entre otras- la regla de la *interpretación equilibrada* de la Constitución: ningún artículo tiene que magnificarse o minificarse frente a los demás; en lo posible, tampoco cabe enfrentarlos entre sí, ya que deben ser compatibilizados (tesis de la interpretación armónica o equilibrada de la Constitución) (SAGÜÉS, Néstor Pedro, *La interpretación judicial de la Constitución*, Lexis Nexis, Segunda Edición, Buenos Aires, 2006, ps. 61/62).

¹⁰ CSJN, 20/06/2006. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)” (Considerando 10).

¹¹ Como bien dice Lorenzo Mateo Bujosa Vadell, “*interés público sería aquel cuyo titular es la Administración (...)* Es evidente que tal criterio se apoya simplemente en una tautología, y por lo tanto incurre en el defecto de circularidad: *interés público es el interés de la Administración pública y la Administración pública sería la titular de un interés público*” (ver BUJOSA VADELL, Lorenzo Mateo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, José María Bosch Editor SA, Barcelona, 1995, p. 48).

¹² Según este criterio “*este interés se refiere a bienes no susceptibles de apropiación o goce exclusivos, es decir, a bienes de relevancia general*”, pero más adelante dice que “*así tampoco puede ser determinado el interés público (...) por los bienes a los que se refiere, pues su número es tendencialmente inagotable y su consideración como objetos del interés público cambia a través del tiempo*” (Bujosa Vadell, Lorenzo Mateo. *La protección...* cit. p. 49).

en otras se trata de circunstancias concretas que exigen una determinada actividad administrativa¹³.” El autor considera que para acercarse a una idea más concreta hay que distinguir entre dos clases de interés público, la primera de ellas refiere a los intereses del ciudadano como tal y la segunda, representa aquellos intereses que son reconocidos en general como interés de la comunidad. Dentro de los últimos podemos identificar aquellos intereses públicos abstractos, contenidos en los principios y valores fundamentales contenidos en la Constitución y demás leyes. A partir de estos intereses abstractos, junto con las concepciones sociales, económicas y políticas de la comunidad, se crean en el órgano legislativo nuevos intereses, que a través de la actividad de la Administración se convierten en otros más precisos¹⁴.

Así es como debemos entender la norma, es decir que el límite al ejercicio de los derechos individuales va a estar dado por la concreción de los intereses abstractos que va a realizar la Administración a partir de los principios fundamentales de nuestra Constitución y siempre teniendo en cuenta los planteamientos de la sociedad. El poder de policía del que hablábamos más arriba, ya sea en su concepción estricta o amplia, es un claro ejemplo de este tipo de accionar administrativo.

Retomando el artículo, lo que específicamente ordena la norma es que aquel ejercicio sea “conforme” con las normas de derecho administrativo, dicho en otros términos, debe ser ajustado, acorde o correspondiente a los preceptos de la Administración, dictados, en ámbito nacional, provincial o municipal, para la satisfacción del interés público, que a partir de la reforma constitucional de 1994, va a estar ligado, entre otras cosas, a la protección del ambiente y al desarrollo sostenible.

d. Sustentabilidad. Concepto amplio de ambiente

En su parte final, el art. 240 dice que el ejercicio de los derechos individuales “(...) no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.” Como vemos, aquí el legislador introduce varios conceptos que son propios del Derecho Ambiental a los que nos referiremos a continuación.

¹³ Bujosa Vadell, Lorenzo Mateo, cit. p. 49.

¹⁴ Bujosa Vadell, Lorenzo Mateo, cit. ps. 48/52.

Lo primero que llama la atención es la referencia a la “sustentabilidad”¹⁵, idea que baja directamente desde el art. 41 de la Constitución Nacional. Recordemos que el precepto constitucional, luego de reconocer el derecho fundamental a un ambiente sano recepta que el modelo de desarrollo debe satisfacer “las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”. Esta es la fórmula del *desarrollo sostenible* proveniente del famoso “Informe Brundtland” de 1987¹⁶. Esta noción también la encontramos en el art. 4 de la Ley N° 25675 General del Ambiente, en los principios de *sustentabilidad*¹⁷ y *equidad intergeneracional*¹⁸. Principios que, gracias al art. 2 del Código unificado, deben ser tenidos en cuenta a la hora de interpretar las leyes¹⁹. La importancia de esta inclusión en el Código es primordial ya que incluye dentro este cuerpo normativo “el macro fin del Derecho Ambiental, que no es otro que la sustentabilidad²⁰.”

A posteriori, la norma acoge, aunque sin nombrarlo, un concepto amplio de ambiente²¹, en consonancia con la Constitución Nacional²², la jurisprudencia de la CSJN²³ y la legislación vigente²⁴. Si bien el ambiente es mencionado en el art. 14 como uno de los parámetros para calificar como abusivo el ejercicio de los derechos individuales, allí no se hace referencia a su alcance.

Decimos que recepta un concepto amplio ya que el legislador incluye no solo

¹⁵ También se hace referencia a este concepto en el art. 1094 relativo a la interpretación en las relaciones de consumo en la que debe tenerse en cuenta el principio de acceso al consumo sustentable.

¹⁶ Esain, José A. y García Minela, Gabriela, *Derecho ambiental en la provincia de Buenos Aires*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013. T. I, ps. 19/28.

¹⁷ Ley N° 25675, Art. 4. Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

¹⁸ Ley N° 25675, Art. 4. Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

¹⁹ Remitimos nuevamente al aporte inicial del Dr. Esain.

²⁰ Cafferata, Néstor. “La cuestión...” cit; CAFFERATA, Néstor, “Bienes con...” cit., p. 801.

²¹ Lorenzetti, Ricardo (Dir.) “Código...” cit. T.I, p. 793.

²² El segundo párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional refiere a “la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica”. Ver. Esain, José A. y García Minela, Gabriela. “*Derecho Ambiental...*” cit., ps. 55/56.

²³ “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”. En el considerando 18 del resolutorio de 20/06/2006, incluye dentro del concepto de ambiente a “los ríos, (...) la diversidad de la flora y la fauna, (...) los suelos colindantes, (...) la atmósfera”. Ver Cafferata, Néstor. “La cuestión...” cit; Cafferata, Néstor, “Bienes con...” cit., p. 797.

²⁴ La Ley General del Ambiente contiene, en el art. 2 y 27, referencias a valores colectivos.

elementos físicos (flora, fauna, biodiversidad, agua), sino también culturales y sociales (valores culturales y paisaje)²⁵. Asimismo, al finalizar la enumeración con la locución “*entre otros*” es claro que no se desconoce la existencia de más bienes ambientales que deben ser entendidos como integrantes de esta norma. El ambiente es un sistema y conforma el “macro bien” objeto del derecho ambiental y está conformado por “micro bienes” que a su vez conforman subsistemas que se relacionan entre sí y con el macro bien²⁶. El Código al proteger estos “micro bienes” enumerados en la norma protege indirectamente al ambiente del que forman parte.

La norma exige que con el ejercicio de los derechos individuales no se “afecte” ni el funcionamiento ni la sustentabilidad del ambiente, es decir, que el accionar particular no produzca un mescabo en éste, que, teniendo en cuenta su carácter de bien colectivo, redunde en perjuicio de la sociedad toda, actual y futura.

Al finalizar, el artículo remite a “*los criterios previstos en la ley especial*”, es decir a la Ley General del Ambiente. Este artículo debe ser leído en conjunto con el 241 que remite directamente a “*la normativa sobre presupuestos mínimos*”²⁷. Aquí vale aclarar que tanto el Código como la Ley General del Ambiente y demás leyes de presupuestos mínimos poseen igual jerarquía, por lo que no es necesaria la inclusión de un precepto de este tipo. Sin embargo, pensamos que resulta igualmente valioso ya que a partir de ahora no puede existir ningún tipo de interpretación que desconozca la normativa ambiental vigente²⁸.

e. Abuso de derecho

Por último y para finalizar ya el análisis del art. 240 no podemos perder de vista otros dos artículos muy importantes del mismo cuerpo normativo, los arts. 10 y 14, ya que estos también encarnan limitaciones a los derechos por lo que deben ser interpretados de forma conjunta y coherente. El primero de ellos

²⁵ Ver Esaín José, “*El concepto de medio ambiente*”, en Ambiente sustentable II obra colectiva del bicentenario, Tomo II, Herrera Amancay (coordinadora), Orientación Gráfica Editora, Buenos Aires, 2010.

²⁶ Cafferata, Néstor, cit.; Cafferata, Néstor, “*Bienes con...*” cit., ps. 800/801.

²⁷ Cafferata, Néstor, “*La cuestión...*” cit; Lorenzetti, Ricardo (Dir.) “*Código...*” cit. T.I, p. 793.

²⁸ Para un análisis pormenorizado del artículo 241 ver el aporte inicial.

recepta la teoría del abuso de derecho en general, mientras que el segundo, el abuso de derecho en relación al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva. Recordemos que la teoría del abuso de derecho condena su ejercicio cuando este contraría los fines del ordenamiento jurídico o vaya en contra de la moral, la buena fe y las buenas costumbres. La ubicación de estos artículos no es casual, al estar incorporados en el Título Preliminar operan como un principio general, influyendo a todo el sistema de derecho privado²⁹.

Si bien estas normas también configuran una restricción a los derechos, existen sustanciales diferencias con lo dispuesto por el art. 240 que es necesario precisar. Por un lado, la teoría del abuso de derecho en general (art. 10) hace referencia a un límite *interno* de los derechos, es decir, que proviene del derecho mismo. Este debe ejercitarse de forma regular, ya que desde "su nacimiento contiene un perímetro que el ejercicio posterior no puede transgredir"³⁰.

En cambio, el art. 14, luego de establecer la novedosa división entre *derechos individuales* y *derechos de incidencia colectiva*, incluye en su texto una especie del abuso de derecho. Concretamente el segundo párrafo dice: "*la ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar el ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general*", es decir, que se ocupa ahora, no del límite interno del que hablábamos más arriba, sino del posible conflicto que puede existir entre derechos individuales, pertenecientes a la esfera privada de las personas, con los derechos de incidencia colectiva, pertenecientes a la esfera pública o social³¹.

III. Cierre

A modo de cierre nos gustaría una vez más recalcar la importancia que ha tenido la sanción de este nuevo Código para el ordenamiento en general y para el Derecho Ambiental en especial. La puesta en valor de los principios jurídicos, el reconocimiento de los derechos de incidencia colectiva, las menciones al ambiente y a sus partes, como también las referencias a la sostenibilidad

²⁹ Lorenzetti, Ricardo (Dir.), "Código..." cit. T.I, p. 58; Lorenzetti, Ricardo. "Presentación..." cit. y en COMISIÓN REFORMADORA DE LOS CÓDIGOS CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN, "Fundamentos..." cit.

³⁰ Lorenzetti, Ricardo (Dir.) "Código..." cit. T.I, p. 60.

³¹ Lorenzetti, Ricardo (Dir.) "Código..." cit. T.I, ps. 75/76

hacen que aquellos que eran reticentes en aceptar los preceptos ambientales y desconocían su eficacia se queden ya sin posibilidades de mantener esa posición. Todas estas innovaciones hacen que el Código abandone el enfoque patrimonialista tradicional y centre su atención ahora en la persona y sus derechos³². En lo que respecta al artículo en estudio, compartimos la idea de Néstor Cafferatta cuando dice que éste, junto con el art. 241, constituyen las normas centrales de protección del ambiente y les da el lugar de “columna vertebral” del sistema de Derecho Ambiental dispuesto por la legislación común³³. Por todo ello es que somos optimistas acerca de la aplicación las nuevas normas para poder así lograr una mejor protección del ambiente, no solo para las generaciones presentes, sino también para las que vendrán.

³² Falbo, Aníbal y Esain, José. *“Breves reflexiones sobre el código civil y comercial y el ambiente”*. La Ley, AR/DOC/2484/2015.

³³ CAFFERATA, Néstor. “La cuestión...” cit; CAFFERATA, Néstor, “Bienes con...” cit., p. 800.

DERECHO HUMANO DE ACCESO AL AGUA POTABLE: UNA MENCIÓN QUE TERMINÓ SIENDO OMISIÓN POR EL VETO DEL EJECUTIVO

Natalia Paola Martínez Preciado

Integrante del "Grupo de Estudios Ambientales Mar del Plata".

"Olvidamos que el ciclo del agua y el ciclo de la vida son uno mismo"

Jacques Y. Cousteau

1. Presentación de la norma en examen

El artículo 241 del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación pertenece al "Título III. Bienes. Capítulo 1. Bienes con relación a las personas y los derechos de incidencia colectiva. Sección 3ª. Bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva". Veamos el texto:

*Artículo 241: "**Derecho fundamental de acceso al agua potable.** Todos los habitantes tienen garantizado el acceso al agua potable para fines vitales"*

De la simple lectura del articulado, la primera cuestión que surge es que el “Derecho fundamental” de acceso al agua potable aparece sólo en el título y, en el cuerpo del artículo propiamente dicho refiere simplemente al “acceso al agua potable para fines vitales” sin precisar que se trata de un derecho humano fundamental. Hubiéramos preferido que se indicara esto también en el cuerpo de la norma. Es una cuestión menor -porque finalmente se interpreta el espíritu, la esencia de la regla jurídica que es garantizar este derecho fundamental- pero no quisimos que pasara inadvertido este detalle.

II. Soluciones a modo de saneamiento

En el presente acápite expondremos cinco elementos que como saneamiento, nos permitirían reconstruir dogmáticamente la supresión del artículo 241, presente en el Anteproyecto y vetado luego por el Ejecutivo. No se pretende hacer un análisis profundo, de suyo, complejo, sino señalar nociones generales para comprender con mayor claridad el escenario actual en relación a la protección jurídica de este derecho humano.

a. Reconocimiento del derecho humano al agua a nivel internacional en Tratados de Derechos Humanos incorporados a nuestra Carta Magna y Declaraciones Internacionales: sustento de la protección jurídica en el ámbito de nuestro derecho interno

Los precedentes emanados dentro del ámbito de los organismos internacionales, a través de tratados y declaraciones, fueron marcando el camino para lograr finalmente el contenido, sentido y alcance de este derecho en el plano internacional. Estos precedentes han sido los cimientos para conformar la estructura de la protección jurídica en el ámbito de nuestro país. Pretendemos en este punto hacer un breve recorrido con los más significativos.

Conocer los estándares jurídicos establecidos en el ámbito internacional desde el sistema de derechos humanos nos permite visualizar si las políticas públicas y estrategias de desarrollo llevadas a cabo por el Estado Nacional y provincial,

se emplazan hacia los “postulados de razonabilidad, adecuación, progresividad y/o igualdad de contenido en los instrumentos internacionales”¹”

- ▶ *Punto de partida. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua.* La misma tuvo lugar en 1977 en Mar del Plata, allí los Estados declararon que “*todos los pueblos, cualquiera sea su etapa de desarrollo y sus condiciones económicas y sociales, tienen derecho al agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas*” (ONU 1977). Este reconocimiento fue posteriormente reafirmado en el capítulo 18 de la Agenda 21 adoptada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro en 1992.

- ▶ *Impulso del contenido del derecho. Observación General (OG) número 15.* El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) como intérprete auténtico del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 ha impulsado el tratamiento del concepto y contenido del agua como derecho humano. En el año 2002 emitió la Observación General (OG) número 15² en la que se estableció: “*el agua es un recurso na-*

¹ Conf. Abramovich V. “*Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales*”, en obra colectiva *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local, la experiencia de una década*, Abramovich, Courtis y Bovino (compiladores), Editorial Del Puerto, CABA, 2007, fs. 218/219 y 233/235 en Esain José Alberto y García Minella Gabriela, “*Derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires*”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2010, Capítulo 3, página 406.

² Que al referirse a “*Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”, vinculada al análisis y reconocimiento internacional del derecho al agua lo desarrolla a partir de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) celebrado en 1966 en la ONU: “*Art. 11 - 1) Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2) Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.*...” “*Art. 12.- 1) Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2) Entre las medidas que*

tural 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 (...) el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica³.”

El uso doméstico es el mínimo que el Estado debe garantizar. Ese mínimo incluye asegurar a la población acceso a agua suficiente para prevenir deshidratación y enfermedades. Lo demás será objeto de satisfacción progresiva. La satisfacción de ese mínimo deberá tener preferencia sobre las destinadas al desarrollo económico⁴. De lo que se sigue que este derecho se efectiviza si las personas tienen en relación al recurso “agua”: disponibilidad, calidad, accesibilidad física y económica, sin discriminación, permitiendo el acceso a la información relativo al recurso.

Según los estándares que el mismo Comité desarrolla en su OG N° 15 el derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Respecto a las primeras establece el “(...) *derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos*” y al referirse a los segundos indica que “*los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua*”⁵.” El desarrollo que hizo el CDESC a través de dicha Observación Ge-

deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la natalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

OG. nro.15 CDESC: párrafos 1 y 2 disponible en: <http://www.un.org/es/index.html>

⁴ Gleick, Peter, “*The human right to water*”, USA, Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, 1999, citado el 3/4/2008, disponible en: <http://www.pacinst.org> en: Liber Martin “*Derecho de aguas. Estudio sobre el uso y dominio de las aguas publicas*”, Abeledo Perrot, 1ra. Edición, Buenos Aires. 2010, página.49.

⁵ CDESC 2002: párrafo 10 disponible en: <http://www.un.org/es/index.html>

neral, y numerosos precedentes⁶ han permitido avanzar en un mayor reconocimiento y concreción de dicho derecho en la esfera internacional.

- *Consagración del derecho humano al agua potable en el derecho positivo internacional.* La misma llegó ocho años después de la aprobación de la OG citada precedentemente. Así fue que la Asamblea General de Naciones Unidas a través de su Resolución A/RES/64/292 emitida en la sesión de 28 de julio de 2010 declaró que: “1. Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos; 2. Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento (...)”⁷.”

De este modo, podemos decir que la Resolución establece el contenido normativo del derecho humano al agua y al saneamiento e insta a los Estados y a las organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a apoyar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a suministrar unos servicios de agua potable y saneamiento seguros, limpios, accesibles y asequibles para

⁶ Que por una cuestión de extensión del presente documento no se desarrollan pero se exponen de modo cronológico seguidamente: Diciembre 1979: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)- Noviembre 1989: Convención sobre los Derechos del Niño “Agua como Política de Estado”- Enero 1992: Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible. Conferencia de Dublín- Junio 1992: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Cumbre de Río- Septiembre 1994: Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo- Diciembre 1999: Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/Res/54/175 “El Derecho al Desarrollo”- Septiembre 2002: Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible- Julio 2005: Proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento. E/CN.4/Sub.2/2005/25- Noviembre 2006: Consejo de Derechos Humanos, Decisión 2/104- Diciembre 2006: Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.- Agosto 2007: Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y los contenidos de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos- Marzo 2008: Consejo de Derechos Humanos, Resolución 7/22- Octubre 2009: Consejo de Derechos Humanos, Resolución 12/8 - Septiembre 2010: Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/RES/15/9.

⁷ ONU 2010: párrafo 1. Disponible en: <http://www.un.org/es/ga/64/resolutions.shtml>

todos. Establece las obligaciones legales internacionales que detentan los Estados Parte en relación con este derecho humano.

Lo desarrollado hasta aquí permite visualizar que en el escenario actual de la evolución del derecho humano al agua, los estados en sus políticas hídricas deben contemplar instrumentos que permitan desarrollar progresivamente sus obligaciones internacionales en materia de derechos económicos y sociales, incluyendo la prosperidad en las condiciones de vida.

- ▶ *Reconocimiento en el ámbito interno del derecho al agua como derecho humano.* Encuentra principal fundamento de modo implícito y explícito en los Tratados de Derechos Humanos incorporados a la Constitución Nacional (CN)⁸,—como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales referido— en declaraciones internacionales de carácter político de las que ha participado el Estado Argentino⁹ —como el reconocimiento expreso efectuado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2010 reseñada.

Tomar como referencia al derecho internacional de los derechos humanos, en este caso, implica poner el acento en el principio de primacía que este derecho dimana sobre el derecho interno de los estados. Por lo cual, aquellos instrumentos internacionales que se incorporan al derecho interno obligan a hacer efectivo los derechos en la jurisdicción interna. Esto importa —entre otras cuestiones— que ningún Estado podrá eludir sus responsabilidades asu-

⁸ Artículo 75 CN: “Corresponde al Congreso: (...) inciso 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

⁹ Recordemos que Argentina fue una de las impulsoras de la Resolución adoptada que contó con 122 votos a favor, ninguno en contra y 41 abstenciones. La representante de Argentina, ministra Ana María Bianchi, manifestó respecto al voto a favor de nuestro país diciendo: “la Argentina entiende que es una de las responsabilidades principales de los Estados asegurar a sus habitantes el derecho al agua como una de las condiciones fundamentales para garantizar el derecho a la vida y para asegurar un nivel de vida adecuado”

midas internacionalmente invocando derecho interno¹⁰. El Estado argentino está fuertemente comprometido, ello toda vez que ha asumido obligaciones a nivel internacional que además significan obligaciones de la más alta jerarquía de su derecho interno.

Tiene dicho la doctrina que *“el derecho humano al agua (art. 75 inc. 22, CN) puede considerarse también en la actualidad un principio de política hídrica del derecho argentino de aguas, que compromete fuertemente la responsabilidad interna y externa del Estado, operando como condicionante de la planificación hidrológica (...) el nuevo contenido de interés público implica que el Estado debe valerse de las concesiones de agua destinadas a las actividades que mejor contribuyan a la conformación de un paradigma social que consolide la calidad de vida y el desarrollo humano en los términos constitucionales del artículo 75 incisos 17, 18, 19, 22, y 23 CN”*¹¹.

El Estado Argentino al suscribir e incorporar como legislación interna los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, se obligó a hacer efectivo el derecho fundamental de acceso al agua potable. Por tanto, tiene el compromiso de garantizar que las provincias cumplan con esos principios emanados de los referidos instrumentos si quiere evitar incurrir en responsabilidad internacional, asegurando sus objetivos de política exterior en el campo de derechos humanos.

Concluimos entonces en que la planificación hidrológica se erige como una actividad racional -no arbitraria- tendiente a incrementar el beneficio “social” del agua. En este marco, la calidad de vida¹² adecuada será el pilar

¹⁰ Esain José Alberto y García Minella Gabriela, *“Derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires”*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2010, Capítulo 3, página 407.

¹¹ Amaya Navas, Oscar D. *“Perspectiva constitucional del derecho de aguas en Latinoamérica. Hacia la búsqueda de un modelo de desarrollo sostenible para la región”*, en AA.VV., *Derecho de aguas*, T.II, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004, p.383, sostiene que los esfuerzos constitucionales realizados permiten a los países de la región latinoamericana diseñar un modelo compartido de desarrollo sostenible acorde a las necesidades propias de cada país, pero lo suficientemente flexible para ofrecer soluciones a los graves problemas de calidad de vida que están padeciendo en: Liber Martín; *“Derecho de aguas. Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas”*, Abeledo Perrot, 1ra. Edición, Buenos Aires. 2010, página 51.

¹² Lorenzetti sostiene que *“para acercarnos a una noción aproximada debemos partir de la base de que existe una relación imperfecta -casi distorsionada-, entre las condiciones objetivas de vida y la propia percepción del sujeto que las vivencia. No se trata, entonces, de la sola posesión de recursos o bienes disponibles, sino de la capacidad de disfrute, y de la propia conciencia acerca de ese disfrute. Por ello se ha dicho que hablar de calidad de vida nos remite al concepto de bienestar (...) y esto depende de la posibilidad que tenga cada persona de pensar bien acerca de su propia vida”* Lorenzetti, Ricardo L. *Teoría del Derecho Ambiental*, La Ley, Buenos Aires, 2008, pág. 59, bajo el título “El valor de la calidad de vida” en: Cafferatta Néstor, *“Calidad de vida”*; *Revista de derecho ambiental*, Abeledo Perrot, nro. 37, Enero-Marzo 2014.

fundamental. Ello toda vez que independientemente que el derecho al agua pueda importar posibilidades económico-productivas, encontrará su limitación ante el aseguramiento de la calidad de vida y el derecho humano de acceso al agua potable para fines vitales.

b. Artículos 1 y 2 Código Civil y Comercial de la Nación

Lo expuesto en el punto inmediatamente anterior se refuerza al observar el contenido del Código Civil y Comercial de la Nación en su Título Preliminar, artículos 1 y 2. El primero de ellos expresa: “*Fuentes y aplicación. Los casos que este Código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, **conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte.** A tal efecto, se tendrá en cuenta la finalidad de la norma. Los usos, prácticas y costumbres son vinculantes cuando las leyes o los interesados se refieren a ellos o en situaciones no regladas legalmente, siempre que no sean contrarios a derecho*” (el destacado nos pertenece). Esta norma reconoce “fuerza normativa a la Constitución”¹³ y la alusión a los tratados es de notable importancia para la disciplina, toda vez que el Derecho Internacional Ambiental es uno de los motores del desarrollo de la especialidad¹⁴ y en particular, como ya hemos visto, el reconocimiento del derecho humano al agua a nivel internacional ha dado sustento a la protección jurídica en el ámbito de nuestro derecho interno.

Por ello decimos que todos los tratados internacionales –en su función de fuente de derecho– que han sido suscriptos por Argentina implican una serie de obligaciones hacia adentro del país como a nivel internacional y deben ser tomados en consideración en caso de una eventual vulneración del derecho de acceso al agua potable. Ninguna norma podrá restringir este derecho fundamental plenamente garantizado en nuestra Carta Magna que en esta materia deben tenerse en cuenta la Constitución, leyes, tratados de derechos humanos y la finalidad de la norma.

¹³ Bidart Campos, Germán J., “El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa”, Ediar, 2004 en: Cafferatta, Néstor A., “La cuestión ambiental en el Código Civil y Comercial” Publicado en: RCyS2015-IV, 304. Cita Online: AR/DOC/556/2015 pagina 1.

¹⁴ Drnas De Clement, Z. “Codificación y comentario de normas internacionales ambientales”, La Ley / Fedye, 2001. en: Cafferatta, Néstor A., “La cuestión ambiental en el Código Civil y Comercial” Publicado en: RCyS2015-IV, 304. Cita Online: AR/DOC/556/2015 página 1.

El artículo 2 reza: “*Interpretación. La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento*” (el destacado nos pertenece). Por tanto, la técnica o el método que se utilice al momento de interpretación de la norma deberá considerar una pluralidad de fuentes: sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos de modo coherente con el ordenamiento. Aquí una vez más se hace referencia al contenido valorativo de las disposiciones que surgen de los tratados de derechos humanos.

C. Artículo 240: relación “Macro-bien colectivo: ambiente” “Micro –bien componente del bien colectivo: agua” en clave con la idea de sustentabilidad¹⁵

El artículo 240 del Código Civil y Comercial unificado también puede ser otro elemento-puente que nos ayude a reconstruir dogmáticamente la supresión del original artículo 241 del Anteproyecto.

Ello, porque el artículo ahora en comentario resulta medular, esencial, o mejor dicho “el alma” del régimen jurídico de Derecho Ambiental establecido de modo inteligente por el nuevo ordenamiento. La norma plantea el pasaje de la tutela de derechos individuales únicamente para mutar al amparo del ambiente sano y equilibrado para las actuales y futuras generaciones en diálogo con la protección de otros derechos vinculados como la vida y la salud.

Este “hito en la evolución jurídica normativa” en palabras de la doctrina, implica que el ejercicio de los derechos individuales debe presentarse armónico y:

- 1) ser compatible con los derechos de incidencia colectiva;

¹⁵ Relacionado también al artículo 14 del mismo cuerpo legal que establece: “Derechos individuales y de incidencia colectiva. En este Código se reconocen: a) derechos individuales; b) derechos de incidencia colectiva. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general”- Respecto del tratamiento de los derechos de incidencia colectiva se remite al lector a la doctrina judicial de nuestra CSJN en autos “Halabi, Ernesto c. Poder Ejecutivo Nacional — ley 25.873 — dec. 1563/2004 s/ amparo ley 16.986” de fecha 24/02/2009Fallos 332:111 seguida por: “PADEC c. Swiss Medical S.A” (21/08/2013. P.361.XLIII), “Consumidores Financieros Asociación Civil para su defensa c. La Meridional Compañía Argentina de Seguros S.A s/ ordinario” (24/06/2014. C. 519.XLVIII.), “Consumidores Financieros Asociación Civil para su defensa c. Banco Itaú Buen Ayre Argentina SA s/ ordinario” (24/06/2014. C. 1074. XLVI) y “Municipalidad de Berazategui c. Cablevisión S.A s/ amparo” (23/09/2014).

- 2) debe conformarse a las normas de derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público;
- 3) no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas, de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.

El artículo no hace otra cosa que ordenar que en el ejercicio de los derechos individuales se respete la preservación del ambiente como “bien colectivo” de naturaleza indivisible, supraindividual y de pertenencia comunitaria, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de nuestra Carta Magna y los principios de política ambiental establecidos en los artículo 4 y 5 de la Ley N° 25675 General del Ambiente.

Dentro de este “macro” bien: ambiente, y al observar el inciso 3) del artículo visualizamos que refiere a la no afectación del funcionamiento ni la sustentabilidad del agua como “micro-bien” perteneciente al sistema. Si el agua es sinónimo de vida, la preservación es sinónimo de futuro. Un modo de evitar la afectación de la sustentabilidad de este recurso tan esencial es abordar las problemáticas actuales desde una gestión integrada de los recursos hídricos y desde este enfoque promover el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados a efectos de garantizar plenamente el derecho humano de acceso al agua potable.

En este punto, la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible señala en su Principio N° 1: *“dado que el agua es indispensable para la vida, la gestión eficaz de los recursos hídricos requiere de un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales”*¹⁶.

La responsabilidad en la preservación del “micro bien agua” compromete a todos los actores: al usuario del recurso, en la evitación del derroche y la prevención de su contaminación, así como a las autoridades –en todos sus niveles– que deben impulsar la generación de políticas públicas tendientes a la sustentabilidad del agua, como la promoción de la participación y fortalecimiento de la responsabilidad ciudadana en el cuidado y la gestión

¹⁶ La Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible constituye la conclusión de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA), mantenida en la ciudad de Dublín entre el 20 y el 31 de enero de 1992, una reunión técnica previa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) que se desarrolló en Río de Janeiro en junio de 1992.

colectiva de las cuencas y las fuentes de agua y los servicios derivados del uso de éstas.

d. Protección jurídica del agua. Breve referencia a modo ejemplificativo¹⁷

- ▶ *Constitución Nacional*. En su artículo 41 garantiza a “todos los habitantes el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo (...) Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”. El derecho al agua potable está tutelado aquí como componente del bien colectivo: ambiente.
- ▶ *Constitución de la provincia de Buenos Aires*. En su artículo 28, pone en cabeza del Estado provincial la obligación de “(...) promover acciones que eviten la contaminación del (...) agua, (...) y de asegurar (...) políticas de conservación y recuperación de calidad del agua (...)”. Dejando sentado que la provincia ejerce “el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo (...) el mar territorial y su lecho, la plataforma continental (...) con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada.”
- ▶ *Ley General del Ambiente*. Establece “los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable” Léase “gestión sustentable y adecuada de recurso: agua integrativo del ambiente.
- ▶ *Ley N° 25688 de gestión de aguas*. La ley indica expresamente que establece “los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional.” v.

¹⁷ Recordemos que la propia OG - 15, en el capítulo V “Aplicación en el plano nacional” señala: “De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, los Estados Partes deberán recurrir a “todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”, para dar cumplimiento a las obligaciones dimanantes del Pacto” (el destacado nos pertenece).

Ley N° 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Presenta como fin la protección de los bosques nativos pero refiere, en los artículos 2 y 5 a los recursos hídricos como componente integrativo del bosque nativo y enumera entre los principales servicios ambientales que brindan los bosques nativos a la sociedad, "(...) la regulación hídrica, la conservación del suelo y de calidad del agua (...)"

- ▶ *Ley N° 26639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.* Su objeto es preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano, para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico.
- ▶ *Ley N° 11723 General del Ambiente de la provincia de Buenos Aires.* Establece los lineamientos de política y gestión del ambiente de la provincia. Establece pautas en términos de política ambiental local. Estas reglas de protección y gestión del ambiente en general, también instauran disposiciones espaciales para cada uno de los elementos que integra el ambiente, entre ellos: el agua.
- ▶ *Código de Aguas de la provincia de Buenos Aires, Ley N° 12257.* Presenta como objetivo liminar, establecer un régimen de protección, conservación, y manejo de este recurso en el ámbito local.
- ▶ *Marco Regulatorio para la Concesión de los Servicios de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales Ley N° 26221.* Refiere al agua como un bien social y cultural.
- ▶ *Ley N° 3295 de gestión ambiental del agua de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* garantiza en su artículo 3 a todos los habitantes el acceso al agua potable en cantidad y calidad suficientes para usos personales y doméstico como derecho humano fundamental.
- ▶ *Ley N° 8051 de ordenamiento territorial y usos de suelo para la provincia de Mendoza.* Incluye entre sus principios el "velar especialmente por el derecho al agua".

e.

Doctrina judicial y consolidación en el ámbito interno del derecho humano al agua potable.

Es trascendente el reconocimiento expreso de que ha sido objeto el derecho de acceso al agua potable por parte de la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal y de los tribunales inferiores en diversos pronunciamientos¹⁸, a los que deben sumarse en la misma línea los decisorios del Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁹.

En el ámbito nacional, lo decimos con orgullo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), ha asumido un valioso liderazgo en la materia toda vez que la tutela del ambiente en términos de desarrollo sostenible se ha manifestado como una preocupación prioritaria digno de numerosísimos comentarios por la doctrina²⁰ y que se ha visto reflejado en el derecho humano que hoy estudiamos.

En la causa K.42.XLIX “Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses y otros s/ amparo”, nuestro más Alto Tribunal reconoció de modo expreso que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente, es condición previa para la realización de otros derechos humanos e incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, por lo que debe ser tutelado por los jueces.

La causa fue iniciada por ciudadanos del Partido bonaerense de 9 de Julio –donde se habían detectado niveles de arsénico en agua que ponían en riesgo la salud de la población– contra Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA), con el

¹⁸ Podemos citar a modo ejemplificativo: “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) c. Ciudad de Buenos Aires” (18/07/2007) CACyT CABA Sala I; “Defensoría de Menores Nro. 3 c. Poder Ejecutivo Municipal” (“Colonia Valentina Norte Rural”) (02/03/1999) del TSJ Provincia del Neuquén y “Menores Comunidad Paynemil s/acción de amparo” (“Comunidad de Paynemil”) (19/05/1997) CACiv, Neuquén, Sala II; “Urriza, María Teresa c/ ABSA s/ amparo” (21/03/2005) del Juzgado CA N° 1 de La Plata.

¹⁹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha atendido el contenido que corresponde al derecho al agua –aunque vinculado al derecho a la vida– en los casos “Comunidad Indígena Axa v. Paraguay” (sentencia de fecha 17/06/2005) y “Comunidad indígena Sawhoymaxa v. Paraguay” (sentencia de fecha 29/03/2006) y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la causa N° 12.010 “Comunidades Mapuche Paynemil y Kazipayin-Neuquén Argentina” según explica el autor Liber Martín en “*Derecho de aguas. Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas*”, Abeledo Perrot, 1ra. Edición, Buenos Aires. 2010.

²⁰ Se recomienda la lectura del artículo de Esaín José en Informe Ambiental Anual FARN 2015 titulado “*Breve reseña de la jurisprudencia histórica en el Derecho Ambiental argentino*” presente en el Capítulo I página 69. En particular respecto al derecho humano de acceso al agua potable el artículo de Nápoli Andrés “*Un voto para el ambiente*” en página 18. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/InformeFARN2015.pdf>

objeto de que dicha empresa realice trabajos y tareas necesarias para adecuar la calidad y potabilidad del agua de uso domiciliario. Asimismo, dirigieron también su pretensión contra la provincia de Buenos Aires, como titular del dominio acuífero y responsable de la conservación de los recursos naturales.

Sin adentrarnos en una serie de cuestiones procesales –que no podemos tratar aquí por una cuestión de extensión del trabajo– es importante citar el Considerando 10 cuando expresa: “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”

En el considerando 12 la Corte detalla las fuentes mediante las cuales realiza el reconocimiento y consolidación del derecho de acceso al agua potable como derecho fundamental. Veamos:

- ▶ Cabe resaltar que en su reciente resolución A/HRC/RES/27/7 distribuida 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, quasi-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, predicen que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano y a contar con los servicios básicos.

- ▶ La Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 24, 2º 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 15/11/02, 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.”

Define el planteo el Considerando 13 con la referencia a una serie de contundente jurisprudencia relativa al derecho humano al agua²¹.

La doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirma y completa la idea esbozada en el punto III a. del presente trabajo, ello toda vez que el derecho humano de acceso al agua potable en nuestro país encuentra diferentes herramientas que aseguran su resguardo frente a su eventual vulneración. Esto es, Tratados de Derechos Humanos incorporados a la Constitu-

²¹ CIDH Caso “Comunidad Indígena Jakie Axa vs. Paraguay”, sentencia del 17 de junio de 2005, Serie C, n° 125, párrafo 127; CRDH Caso “Vélez Loo 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.

ción Nacional y declaraciones internacionales de carácter político de las que ha participado el Estado Argentino.

III. Paradigma de los derechos humanos

El caso de los países de Ecuador y Bolivia: recepción en la Carta Constitucional del derecho de acceso al agua potable como derecho humano

Es dable resaltar que estos países asumen una concepción distinta a la Argentina en tanto reconocen “derechos a la naturaleza” por lo que es muy complejo para hacer el trasplante jurídico²² pero igualmente no quisimos dejar de hacer una breve referencia de derecho comparado.

- ▶ *Constitución de Ecuador.* El artículo 12 expresa que “*el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida*” y se vincula estrechamente con los artículos 66 inciso 27 relativo al derecho al ambiente, artículo 71 derechos de la naturaleza o pacha mama y artículo 318 que entiende al agua como patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Establece la prohibición de toda forma de privatización del agua y la responsabilidad directa del Estado en la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación.
- ▶ *Constitución de Bolivia.* El artículo 16 se expresa que: “I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. II. El Estado *tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población*” el que se vincula con el artículo 9 inc. 6 que regla “*el aprovechamien-*

²² En palabras de Gonzalo Sozzo en el IV Congreso argentino de Derecho Ambiental de la UBA (20.11.15) en el panel “La tutela del ambiente en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.”

to responsable de los recursos naturales y conservación del medio ambiente” y con el artículo 30 parágrafo II, numeral 10 que establece “el derecho a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.”

IV. Conclusión

El proceso de construcción por el que hemos transitado nos ha permitido responder a nuestros interrogantes iniciales y visualizar que el derecho humano de acceso al agua potable es operativo y se encuentra plenamente garantizado en nuestro país. Como ha sido desarrollado, los precedentes emanados de los organismos internacionales han brindado los cimientos para conformar la estructura de protección jurídica en el ámbito interno. Han sellado una serie de indelegables obligaciones del Estado Nacional para emplazar sus políticas públicas hacia los supuestos de razonabilidad, adecuación, progresividad y/o igualdad de contenido con aquellos instrumentos internacionales.

Asimismo, se articuló el derecho de acceso al agua potable con las novísimas previsiones de los artículos 1, 2 y 240 del Código Civil y Comercial de la Nación que han importado un giro trascendente en la evolución legislativa de nuestro país. Luego, se reseñaron distintos cuerpos normativos -Constitución Nacional y de la provincia de Buenos Aires, leyes nacionales y leyes provinciales- que reflejan una serie de avances en torno a este derecho que se han ido incrementando en los últimos años. Y finalmente, se ha valorado el rol activo y dinámico de nuestro más Alto Tribunal que además de reconocer expresamente que el derecho humano al agua -indispensable para vivir dignamente y condición previa para la realización de otros derechos humanos- proporcionó vías expeditivas para evitar la frustración de este derecho fundamental.

Ahora bien, a pesar de los elementos proporcionados que de alguna manera suplen la ausencia del artículo 241 del Anteproyecto, entendemos que la inclusión de esta norma en el Código Civil y Comercial de la Nación hubiera otorgado una mayor fortaleza a la ciudadanía a la hora de lograr, en relación al recurso disponibilidad, calidad, accesibilidad física y económica -sin discriminación-, acceso a la información relativo al bien y su saneamiento, todo lo cual no es más que el ejercicio efectivo de este derecho humano.

El presente documento ha dejado plasmados una serie de postulados que nos obligan a repensar en el interés de la ciudadanía y las razones que motivaron

finalmente el veto del artículo 241. Desafortunadamente esta oportunidad legislativa ya forma parte del pasado pero creemos que “el tren pasa más de una vez” y pensamos que en el futuro el derecho humano de acceso al agua potable podría ser incorporado de manera explícita en nuestra Carta Magna al momento de su reforma. De uno u otro modo, es cierto que no basta escribir una norma para que la realidad se acomode a lo que ella enuncia, pero también lo es, que las conductas humanas son capaces de darle funcionamiento. La responsabilidad de que las normas que reglan el derecho humano de acceso al agua potable logren eficacia recae en los gobernantes y también en la sociedad toda²³.

²³ Parafraseando a Bidart Campos Germán J., “*Para vivir la Constitución*”, Buenos Aires, Ediar, 1884, pp.9 y ss. en: UBA. Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho. Año 12 Numero 24, 2014, pp.273-351 Buenos Aires Argentina (ISSN 1667-4154). Disponible en: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/24/la-fuerza-normativa-de-la-constitucion-bidart-campos.pdf

LA FUNCIÓN PREVENTIVA EN EL NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

Agustín Hijano

Integrante del "Grupo de Estudios Ambientales Mar del Plata".

1. Introducción

La responsabilidad civil ha sido definida como "el conjunto de reglas que obligan al autor de un daño causado a otro a reparar el perjuicio ofreciendo a la víctima una compensación¹."

La definición pone énfasis en la víctima del daño injustamente sufrido y en la compensación. Pero ello no siempre fue así, en un principio la responsabilidad civil tenía un fin sancionatorio, se imponía una sanción, en la mayoría de las veces pecuniaria, al autor del daño. Es decir el epicentro, era el autor del daño y la sanción correspondiente.

Posteriormente, la víctima del daño desplazó al autor convirtiéndose en el nuevo eje, y la indemnización que recibía no era más una sanción al autor del hecho dañoso, sino una compensación por el daño sufrido.

Actualmente las funciones de la responsabilidad civil son tres, la preventiva, resarcitoria y punitiva.

¹ Viney, Genevieve, "Les obligatios.- La responsabilité: conditions", en *Traité de Droit Civil*, bajo la dirección de Jacques Ghestin, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París 1982, p. 1 – Citado por Mosset Iturraspe Jorge, "Responsabilidad por Daños - Tº I – Parte General" - Ed. Rubinzal Culzoni .- Pág. 18.

- ▶ La función preventiva, tiene la finalidad de impedir el daño antes de que suceda;
- ▶ La función resarcitoria, es la función clásica, tiene lugar una vez acaecido el hecho, y cuya finalidad no está dirigida a eliminar el evento dañoso, sino de crear una situación idéntica o equivalente a la que existía antes de ocurrido el mismo¹;
- ▶ La función punitiva, es similar al daño punitivo contenido en la ley de defensa del consumidor, y cuya finalidad es la imposición de una pena disuasiva, ejemplificadora, a los fines de evitar que la conducta que provocó el daño sea repetida por su autor o por un tercero.

II. Las funciones en el nuevo Código

El Código Civil y Comercial consolida la tendencia moderna en cuanto dispone que la función de la responsabilidad civil no se agota con la reparación del daño, también tiene una finalidad preventiva, cuya misión es evitar el acaecimiento de un perjuicio innecesario.

Originalmente el nuevo Código preveía las tres funciones de la responsabilidad civil, pero finalmente la función punitiva fue eliminada en el trámite parlamentario, quedando solamente la función bipartita: prevenir y reparar².

Se observa así una diferencia sustancial con el Código Civil derogado, el cual contemplaba la función resarcitoria, mientras que la función preventiva estaba contenida en varias disposiciones legales específicas, pero no era incorporada en forma genérica como lo hace el código vigente.

Actualmente el microsistema de consumo es uno de los pocos que contempla las tres funciones descriptas, prevenir, reparar y sancionar.

¹ Mosset Iturraspe, Op. Cit. pág. 361.

² Código Civil y Comercial de la Nación – Comentado – Tº VIII – Ed. Rubinzal Culzoni.

III. La función preventiva

El maestro Soler nos enseñaba que *“el derecho no es un sistema de convivencia que se satisfaga con la aplicación de las sanciones, aspira a no tener que aplicarlas; a que se cumplan los preceptos primarios. La sanción no es el precio de la violación.”*

El moderno derecho de daños tiene como mira la prevención, evitar el daño, antes que repararlo. La Constitución Nacional en sus arts. 42 y 43 recepta el derecho de prevención elevando la jerarquía del mismo.

El art. 1710 del Código Civil y Comercial desarrolla el contenido de la función preventiva por medios de estándares sencillos y precisos, el principio de “no hacer daño a otro” consagrado en el derecho de Occidente por Ulpiano en el Digesto hace cientos de daños. Los principios son vivir honestamente, no hacer daño a otro, dar a cada uno lo suyo. En consecuencia, toda persona, en cuanto de ella dependa tiene los siguientes deberes:

- a) Evitar causar un daño;
- b) Adoptar, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud; si tales medidas evitan o disminuyen la magnitud de un daño del cual un tercero sería responsable, tiene derecho a que éste le reembolse el valor de los gastos en que incurrió, conforme a las reglas del enriquecimiento sin causa;
- c) No agravar el daño, si ya se produjo³.

La Ley N° 25675 General del Ambiente, en su artículo 4 contiene dos principios que se basan en el deber de preservación establecido por la constitución nacional como obligación de todos los ciudadanos y de las autoridades de preservar el medio ambiente para las generaciones futuras⁴. Dichos principios son el de prevención y el precautorio.

Nestor Cafferatta nos explica que: *“así como el principio de prevención tiende a evitar un daño futuro pero cierto y mensurable, el principio de precau-*

³ Código Civil y Comercial – Comentado, Anotado y Concordado – Eduardo Gabriel Cousellas Coordinador – Ed. Astrea – T° 6 – Pág. 151.

⁵ Conclusiones del taller sobre Ley General del Ambiente, Principio Precautorio y Daño Ambiental” organizado por la FARN, en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN, en el marco de su Programa de Derecho Ambiental 23 de junio de 2003.

ción introduce una óptica distinta: apunta a impedir la creación de un riesgo con efectos todavía desconocidos y por lo tanto imprevisibles.- Opera en un ámbito signado por la incertidumbre⁵."

Ambos principios si bien pretenden un mismo fin, son diferentes entre sí. La función preventiva prevista en el nuevo Código, engloba el principio preventivo del art. 4 de la Ley General del Ambiente, no así el precautorio. Es que a los fines de poder hacer valer la tutela preventiva, el Código Civil y Comercial nos trae la acción preventiva, es decir, que no sólo incluye en forma genérica la función preventiva, sino que nos otorga una herramienta para poder hacerla efectiva.

Pero esta acción preventiva solamente podrá ser interpuesta cuando "una acción u omisión antijurídica hace previsible la producción de un daño" (art. 1711 del Código). Al especificar que el acontecimiento del hecho dañoso debe ser previsible, se hace referencia al principio preventivo, dejándose al margen el principio precautorio.

Concuerda con lo dicho Pablo Lorenzetti cuando expone que: "*por el contrario, y recordando que las normas analizadas forman parte de la teoría general de la responsabilidad civil, no se ha previsto regulación alguna en el Código respecto al principio precautorio en materia ambiental, el que opera frente a daños o riesgos imprevisibles, generados en el campo de la incerteza científica.*"⁶

La acción preventiva se puede ejercer con el fin de evitar un daño, su continuación o agravamiento. Los requisitos para el ejercicio de la acción son:

- a) Existencia de una acción antijurídica o ilegal que hace previsible la producción de un daño , su continuación o agravamiento;
- b) Existencia de una omisión antijurídica o ilegal que hace previsible la producción de un daño , su continuación o agravamiento;
- c) No se debe acreditar factor de atribución, es decir que no se debe demostrar culpa, dolo o la concurrencia de un factor objetivo.

La acción preventiva no solamente va a proteger los derechos individuales, patrimoniales o no, sino también los derechos de incidencia colectiva, transformándose en una herramienta indispensable para proteger los bienes que pertenecen a la comunidad.

⁵ Aut. Citado – "*El principio precautorio y derecho ambiental*" La Ley. 2004 – A. P. 1208.

⁶ La función preventiva de la responsabilidad civil y el daño ambiental en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación . <http://www.nuevocodigocivil.com/>

En el Derecho Ambiental, si bien lleva años desarrollándose a nivel doctrinal, los antecedentes jurisprudenciales resultan escasos, en comparación con otras ramas del derecho. Como consecuencia de ello, y ante la complejidad técnica que reviste una cuestión ambiental, contar con una acción que permita prevenir un daño o evitar su agravamiento, resulta extremadamente útil.

La regulación en forma genérica, de una acción de neto corte procesal, otorga una herramienta indispensable en temas ambientales donde los jueces en innumerables ocasiones son renuentes a tomar decisiones que conlleven el resguardo de los bienes de la comunidad.

¿Quién puede solicitar esta acción? Cualquiera que acredite un interés razonable. Es decir, quien acredite un interés individual, individual homogéneo o colectivo, sea el mismo patrimonial o extrapatrimonial.

El Dr. Galdos tuvo la oportunidad de explicar en qué consisten las categorías denunciadas de la siguiente forma: *“la Corte Nacional concibió tres clases de derechos: derechos individuales; derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos (o derechos colectivos, transindividuales o supra-individuales) y derechos de incidencia colectiva que recaen sobre derechos individuales homogéneos (o derechos individuales homogéneos o pluriindividuales homogéneos, o también llamados daños masivos o daños plurales diferenciados). La primera categoría, los derechos individuales, son derechos subjetivos patrimoniales o extrapatrimoniales que se debaten en un proceso bilateral, aun cuando concurren pluralidad de sujetos (actores o demandados) y de litisconsorcio activo o pasivo, en el que la obligación disputada es única, dictándose una sentencia con efectos entre las partes. La segunda categoría se refiere a los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos (también denominados derechos transindividuales o supra-individuales) y se subdividen en: difusos, colectivos o públicos. Y ésta subclasificación atiende a si los derechos son referidos a un grupo indeterminado o de difícil determinación (difusos), a un grupo determinado (colectivos), o a los ciudadanos (públicos). Lo sobresaliente, destacado por la Corte Suprema en la causa “Halabi” (La Ley, 2009-B, 157), es que son ejercidos por el Defensor del Pueblo de la Nación, las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado (art. 43 Const. Nac.). En los derechos colectivos la tutela recae sobre un bien colectivo y en la acción instaurada lo que prevalece es lo atinente a la incidencia colectiva (y no a los aspectos individuales) del derecho. El derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y las actividades productivas, conforme el mandato constitucional (tanto de la Constitución Nacional como de la Provincia), es uno de los más relevantes bienes colectivos (arts. 41, 42, 43 y concs Const Nacional; arts 20, 38 y concs*

Const Pcia Bs As). La tercera categoría -que es el caso aquí en juzgamiento- corresponde a los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Se trata de una pluralidad de derechos subjetivos divisibles, aunque homogéneos porque tienen una causa común, de hecho o de derecho, en los que la cuestión sobre la responsabilidad civil es única por lo que es aconsejable y conveniente el dictado de una sola sentencia con efectos erga omnes, posponiendo para otra etapa la determinación y cuantificación de los daños individuales (patrimoniales y extrapatrimoniales)⁷.”

El nuevo Código también regula el contenido de la sentencia de la acción preventiva. El art. 1713 dispone que: “la sentencia que admite la acción preventiva debe disponer, a pedido de parte o de oficio, en forma definitiva, o provisoria obligaciones de dar, hacer o no hacer, según corresponda, debe ponderar los criterios de menor restricción posible y de medio más idóneo para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad.”

Lo que no indica es el trámite que se le debe imprimir a la acción, por lo cual entendemos que debe ser el más abreviado de la jurisdicción, incluyendo, como bien lo señala Alterini en su comentario al art. 1713, a la acción de amparo.

El objeto de la sentencia es impedir la producción o agravamiento del daño por lo que las medidas a disponer serán de lo más variadas de acuerdo a las circunstancias y consistirán en detener o frenar un hecho, hacer cesar la realización de una actividad, asegurar o modificar una situación de hecho o de derecho, imponer obligaciones de hacer, (v.gr., asegurar una pared con riesgo de caída a la vía pública) o de no hacer (v. gr. Paralizar una construcción) o de dar (v.gr. entregar dinero para efectuar una reparación)⁸.

Una solución razonable es la que establece la menor restricción posible a la persona, a los derechos, y a la libertad del condenado -criterio de menor restricción posible- y la que utiliza el medio más idóneo para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad -criterio del medio más idóneo-. Por ello, la norma le impone al juez la necesidad de ponderar obligatoriamente estos dos criterios⁹.

⁷ Voto del Presidente de la Cámara de Apelaciones de Azul en el marco de la sentencia dictada en la causa “Herrera, María Josefa c/ El Trincante S.A. y otros s/ Daños y Perjuicios” (Expediente N° 56.869, sentencia del 27/12/12).

⁸ Código Civil y Comercial de la Nación Comentado – Ricardo Luis Lorenzetti – Director – Rubinzal Culzoni TVIII – Pág 315.

⁹ Código Civil y Comercial –Eduardo Clusellas – Tº VI Ed. Astrea – Pág. 155.

IV. Síntesis

El nuevo Código Civil plantea un cambio sustancial en materia de responsabilidad civil, incorporando y generalizando, principios y herramientas pertenecientes a otros microsistemas. En el presente hemos señalado dos principios, el preventivo, y el punitivo, si bien como se expresara éste último fue desechado en el trámite parlamentario.

Ambos principios se encontraban con un desarrollo amplio en sus microsistemas, ambiental y de consumo. La incorporación al nuevo Código tuvo como fin brindar nuevas herramientas para la solución de conflictos que se presentan cada vez con mayores dificultades.

La extrapolación del principio preventivo del Derecho Ambiental al código de fondo, su generalización y el otorgamiento de una herramienta para su ejercicio, como es la acción preventiva, se advierte como algo muy positivo, esperando que su uso no se transforme en algo cotidiano que termine desvirtuándola.

Todas estas herramientas previstas, encuentran su límite en el principio de razonabilidad previsto por el art. 28 de la Constitución Nacional. Es decir que tiene que haber una proporcionalidad de los medios utilizados con el fin perseguido, evitando excesos y medidas arbitrarias.

Por último en las Jornadas de Derecho Civil de Bahía Blanca, las conclusiones de *lege ferenda* de la comisión N° 12, que trató los derechos de incidencia colectiva, sostuvieron la conveniencia de una regulación específica acerca de la aplicación de la sanción pecuniaria disuasiva, daños punitivos o multa civil, en casos de daños producidos a derechos de incidencia colectiva en general, trascendiendo o ampliando lo ya previsto en el artículo 52 bis de la Ley N° 24240.

Se advierte de esta forma que la exclusión de la función punitiva en el Código Civil y Comercial no constituyó un cierre de la misma, sino la generación de un debate que recién ha comenzado, y que promete traer importantes novedades en el futuro.

CAMINO DE SIRGA

Ariel Genovese

*Integrante del "Grupo de Estudios Ambientales
Mar del Plata".*

1. Concepto

Dicha denominación refiere a un viejo instituto jurídico que ha de ser traducido como un gravamen, carga, límite o restricción legal a la propiedad de aquellos que poseen tierras colindantes a ríos, canales, lagos y lagunas navegables.

Ya "camino de sirga" nos ilustra que estamos en presencia de un camino, donde las sirgas han de utilizarse. Ciertamente es que sirga refiere a las "cuerdas, cables de acero, maromas o sogas" que son o eran utilizadas para remolcar o remontar aguas arriba las embarcaciones, con lo cual agua, tierra y navegación han de estar presentes en todo el análisis que efectuaremos.

Su recepción legal actual establece (art. 1974) que el dueño de un inmueble colindante con cualquiera de las orillas de los cauces o sus riberas, aptos para el transporte por agua, debe dejar libre una franja de terreno de quince metros de ancho en toda la extensión del curso, en la que no puede hacer ningún acto que menoscabe aquella actividad. Todo perjudicado puede pedir que se remuevan los efectos de los actos violatorios de este artículo.

II. Naturaleza Jurídica

Respecto la obligación que el precepto impone a los propietarios ribereños, existen fundamentalmente dos teorías: una que las considera una simple restricción al dominio (Lafaille, Beade, Claro Solar), y otra que la conceptúa como una servidumbre (Proudhon, Bielsa, Marienhoff). Evitando disquisiciones jurídicas, se puede afirmar que el concepto de limitación incluye diversas especies, entre ellas las restricciones, las servidumbres, la expropiación, la ocupación temporaria, la requisición y el decomiso¹, por lo que en definitiva estamos frente a un límite al dominio en función de interés público (art. 1970), que resulta inherente a las características de esa propiedad (lo que no da derecho a indemnización alguna -art. 1971-), y en la cual, su titular, se encuentra obligado a dejar una franja de terreno de 15 metros hasta la orilla del cuerpo de agua, no pudiendo en dicho espacio hacer ninguna construcción, ni reparar las existentes, tampoco podrán efectuar plantaciones, siembras ni deteriorar las condiciones naturales de aquel, a fin de no menoscabar el apoyo a la navegación².

III. Antecedentes histórico – jurídicos

Este instituto jurídico no tiene orígenes del todo claros. Hay quienes lo ubican en la más remota antigüedad, otros afirman que aquel es desconocido. Aparece recién en el derecho romano, año 533 -Instituta y Digesto de Justiniano-, y en una carta francesa del rey Chilebert de la misma época (año 558). Ya desde entonces se vinculaba el principio directa o indirectamente al servicio de la navegación. Del Digesto proviene la alocución "camino pedestre" junto a los ríos navegables. En la referida carta francesa se instituye el derecho de pesca en el río Sena a los monjes, y para facilitar ese derecho se ordena a los ribereños dejar libre un cierto margen del río y se recuerda que tal carga ha sido instituida por la costumbre para el tránsito de los barcos y para echar y

¹ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2000; Marienhoff Miguel S., *Tratado de derecho administrativo, Tomo IV*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006.

² Marienhoff Miguel S., *"Tratado de derecho administrativo, Tomo VI, Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas"*, Tercera edición, reimpresión Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006.

retirar redes. Más tarde aparece en las siete partidas del rey don Alfonso el Sabio -año 1265-, con disposiciones similares a las del digesto, prohibiendo realizar construcciones en las márgenes de los ríos navegables, si aquellas dificultan el uso de estos.

En nuestro país existieron disposiciones por decreto de la provincia de Buenos Aires en 1823, en el que se establecía que los propietarios de una banda u otra del río, desde la Boca hasta Barracas, quedaban obligados a dejar sin zanjear un espacio de cuarenta varas por lado. Un decreto posterior de 1829 dispone hacer cumplir en anterior. Una treintena de años más tarde -1864- se declaraba que todo propietario ribereño debía dejar un espacio de cuarenta varas entre su propiedad y el curso de agua. Estas cuarenta varas (35 metros) fue el espacio físico considerado por el codificador Vélez Sarsfield para la redacción de los recientemente modificados arts. 2639 y 2640.

IV. Elementos:

a. **Bienes de dominio público:** aguas continentales o terrestres

El actual Código Unificado Civil y Comercial, en su parte general, al tratar los bienes con relación a las personas y los derechos de incidencia colectiva, determina qué bienes pertenecen al dominio público, cuáles al dominio privado del Estado y cuáles a los particulares -sean éstos personas físicas o jurídicas- (art. 235 siguientes y concordantes).

En lo que atañe a aguas continentales, el art. 235 inc. c "establece que son bienes pertenecientes al dominio público, excepto lo dispuesto por leyes especiales, los ríos, estuarios, arroyos y demás aguas que corren por cauces naturales, los lagos y lagunas navegables, los glaciares y el ambiente periglacial y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas. Aclara que se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias. Por lago o laguna se entiende el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos. En su inc. "f" incorpora en tal carácter a los canales.

Un curso resulta ser una masa de agua que circula por un lecho determinado en forma corriente, lo cual constituye la unidad legal a considerar.

El lecho (o cauce) de un curso de agua es la superficie de tierra que estas ocupan habitualmente para ubicarse y correr, hasta la línea de ribera, que se determina por el promedio de las máximas crecidas ordinarias. El lecho está constituido por el piso o fondo –superficie sobre la cual corre la masa de agua–, y las riberas son las fajas laterales del lecho, entre las cuales se desplaza, que pueden presentarse en forma de playas -riberas planas de tendido horizontal, que permanecen descubiertas cuando baja el nivel de las aguas- o costas -riberas casi verticales y oblicuas-. Margen es la zona contigua a la ribera, es decir donde se encontraría el camino de sirga³.

Si bien explicamos genéricamente las partes que componen un curso de agua, el instituto ha de ser extendido a todo cuerpo de agua terrestre que permita la navegabilidad en sentido jurídico –*verbigracia ríos, arroyos, canales, lagos y lagunas navegables*–. Las propiedades limítrofes a cuerpos de agua no navegables se hallan exentas de esta carga, al igual que los mares.

b. Bienes de dominio público, privado del estado o de particulares: margen

Siendo que las riberas son las fajas laterales de los ríos -en su promedio de crecidas ordinarias-, y márgenes las zonas laterales que lindan con la ribera, esta última, a diferencia de la primera, no pertenece al curso de agua, y por tanto, por regla general, no resulta ser un bien de dominio público, salvo que así expresamente sea declarado.

Como bien enseña el maestro Miguel Marienhoff⁴, ribera y margen son conceptos-no meras palabras-, a las cuales la teoría del derecho le asigna un significado propio y distinto uno del otro, que generalmente se confunden, y que han llevado a interpretaciones erróneas al momento de analizar el instituto.

Nuestro Código establece qué bienes pertenecen al dominio público (art. 235), cuáles al dominio privado del Estado (art. 236), determina las características de los primeros (art. 237) para luego, por defecto, definir los bienes de

³ Marienhoff Miguel, "Tratado Tomo VI", Op. Cit., p. 245.

⁴ Marienhoff Miguel, "Tratado Tomo VI", Op. Cit., p. 254.

los particulares (art. 238). No surge -de la totalidad del ordenamiento jurídico- que los márgenes de los cursos de agua navegables sean declarados “per se” como bienes del dominio público.

Así las cosas, este margen del curso de agua resulta un bien cuya titularidad dependerá de la contingencia jurídica de cada caso, pero que soportará en una zona de quince metros la restricción en su carácter absoluto (restricción al dominio) o en su exclusividad (servidumbre administrativa) a fin de apoyar o facilitar el servicio de la navegación.

C. La navegación o flotabilidad. Concepto jurídico

La navegación a la que alude el art. 1974 es la legal -no la de hecho-, y ha de ser extendida no solo a los cuerpos de agua navegables, sino también a los flotables en estado natural o convertidos en navegables merced a obras artificiales.

Al decir de Marienhoff ⁵ este concepto legal está subordinado a la índole del tráfico que se efectúe sobre el curso de agua. La diferencia entre la navegación de hecho y la legal radica esencialmente en la distinción de lo que constituye un interés particular y un interés general. Para que un cuerpo de agua se considere legalmente navegable “(...) debe de servir como medio de transporte y hacer el oficio de gran camino, o sea, debe de servir para el transporte público de personas o cosas (...)”

Ya con más precisión se entiende que la navegación debe responder a una idea económica del tráfico fluvial (aguas arriba y abajo, de ida y vuelta, viaje redondo), longitudinal y no transversal, ha de ser continua, habitual, reiterada en forma sistemática.

Siendo que el fundamento de la disposición no es otro que el satisfacer las necesidades de la navegación, el texto legal no se aplica a aquellos tramos del curso de agua que no resulten navegables, aplicando el axioma de que todo aquello que importe menoscabar la libertad del dominio debe de interpretarse restrictivamente.

⁵ Marienhoff Miguel, *Tratado Tomo VI*, p. 301.

V. Derecho comparado

En la mayoría de la legislación comparada se mantienen y encuentran textos similares al art. 1974. Por citar legislación que ha sido fuente recurrente de nuestras normas, y en particular del derecho de aguas, tenemos el artículo 553 del actual Código Civil de España (texto consolidado al 6/10/20015), en el que se entiende al instituto como una servidumbre de uso público en interés de la flotación, la navegación, la pesca y el salvamento. Su franja es de 3 metros⁶. En similar sintonía lo hace el Código Civil Francés en su art. 650⁷.

Países vecinos como Paraguay contemplan la figura en el artículo 2011 de su Código Civil, considerándola una restricción al dominio en interés público de la navegación, la que se aplica a ríos y lagos navegables, con una extensión de 10 metros⁸. Chile hace lo propio en su artículo 839 del Código Civil, estableciendo que las servidumbres legales relativas al uso público son, entre otras, el uso de las riberas en cuanto necesario para la navegación o flote, las que se regirá por el Código de Aguas (arts. 103 a 106). Allí se precisa que la autoridad clasifica los ríos y determina dimensiones y lugares. Tajantemente establece que es solo para navegación y flotación⁹.

⁶ Dispone el artículo 553 del Código Civil de España: “las riberas de los ríos, aun cuando sean de dominio privado, están sujetas en toda su extensión y sus márgenes, en una zona de tres metros, a la servidumbre de uso público en interés general de la navegación, la flotación, la pesca y el salvamento. Los predios contiguos a las riberas de los ríos navegables o flotables están además sujetos a la servidumbre de camino de sirga para el servicio exclusivo de la navegación y flotación fluvial. Si fuere necesario ocupar para ello terrenos de propiedad particular, procederá la correspondiente indemnización.”

⁷ Enumera el Código Civil de Francia entre otras servidumbres, en el artículo 650: “las establecidas para la utilidad pública o municipal tienen por objeto el camino de sirga a lo largo de los ríos navegables y flotables, la construcción o reparación de los caminos y otras obras públicas o municipales. Todo lo que se refiere a esta especie de servidumbre está determinado por leyes o reglamentos particulares.”

⁸ Establece el artículo 2011 de Código Civil del Paraguay, (texto según Ley N° 1183): “las riberas de los ríos o lagos navegables, aunque pertenezcan a propiedades privadas, estarán sujetas a una restricción de dominio de interés público de la navegación, en una extensión de diez metros, conforme a las disposiciones de las leyes especiales.”

⁹ El Código de Aguas Chile (texto DFL 1192/81) establece en su artículo 103: “los dueños de las riberas serán obligados a dejar el espacio necesario para la navegación o flote a la sirga”. Artículo 104: “el Director General de Aguas clasificará los ríos navegables y flotables, y determinará al mismo tiempo la margen y el ancho de ellos por donde haya de llevarse el camino de sirga. Sólo en estos ríos podrá imponerse la servidumbre de que trata este párrafo. Si el camino abarcare más de la zona señalada, se abonará a los dueños de los predios sirvientes el valor del terreno que se ocupe.” Artículo 105: “cuando un río navegable o flotable deje de serlo permanentemente, cesará también la servidumbre del camino de sirga, sin que los dueños de los predios tengan que devolver las indemnizaciones recibidas.” Por último, el artículo 106 establece “la servidumbre de camino de sirga es exclusiva para las necesidades de la navegación o flotación. No podrá emplearse en otros usos.”

Por último, trataremos el caso de la república hermana del Uruguay, con quien compartimos la “gran cuenca hídrica”, receptando el instituto en su Código de Aguas (Ley N° 14859 y modificatoria N° 16320). Citamos expresamente sus disposiciones, el artículo 129 dispone “la servidumbre de camino de sirga consiste en la obligación de dejar expedita en las propiedades privadas una senda de tres a diez metros de ancho contigua a la línea superior de la ribera, en los ríos, arroyos, lagos y lagunas navegables o flotables. Esta senda será destinada al servicio de las actividades de la navegación y flotación”. El artículo 130, “la servidumbre de camino de sirga sólo se impondrá por resolución expresa del Poder Ejecutivo, en la cual se individualizarán los ríos, arroyos, lagos o lagunas y los trayectos, lugares o pasos en donde será aplicable, y en dicha resolución se fijará el ancho de la senda dentro de los límites establecidos en el artículo anterior. Si nada se hubiese especificado, se entenderá fijado el ancho menor. Tres a diez metros. Ríos, Arroyos, Lagos, Lagunas. Por resolución del Poder Ejecutivo se indica que cursos de agua y dimensiones quedan afectados¹⁰.”

VI. Algunas especificaciones

A esta altura del trabajo, podemos resumir que el instituto del camino de sirga requiere: 1) la existencia de un cuerpo de agua (ríos, canales, lagos y lagunas navegables), y por tanto de un bien de dominio público; 2) que dicho cuerpo sea utilizado para la navegabilidad o flotabilidad en sentido jurídico (legal no de hecho), 3) la existencia de un propietario limítrofe o dueño colindante, cuyo predio soporta en las márgenes del curso la limitación al carácter absoluto o a su exclusividad en el dominio. Podemos afirmar también que: 4) la limitación lo es a fin de satisfacer un interés público, exclusivamente relacionado a la navegación, flotación y pesca desde embarcaciones; 5) según la legislación de cada país requerirá o no declaración expresa por parte de la Administración (aclaramos que en nuestro caso opera de pleno derecho); 6) que su dimensión es variable (Paraguay 10 metros, Uruguay de 3 a 10 metros, España 3 metros); 7) que puede ser estructurada desde cualquiera de las limitaciones al dominio; y que 8) no es una herramienta legal para garantizar el acceso público a los cuerpos de agua, ya que ello se logra por otros institutos (punto que será abordado en párrafos siguientes).

¹⁰ Los textos de los Códigos Civiles internacionales pueden ser consultados en la siguiente página web: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/codigos-engeneral.html>.

VII. La actual reforma

Como ya adelantamos, el Código Civil y Comercial Unificado, texto vigente según Ley N° 26994, mantuvo el camino de sirga, dentro del Libro Tercero que trata los derechos reales, título III –dominio–, capítulo 4, específicamente como un límite a aquel. Consideramos útil el siguiente cuadro comparativo de la antigua y actual redacción:

ARTÍCULO 2639 (viejo texto)

Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a **dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros** hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna.

ARTÍCULO 1974 Camino de sirga.

El dueño de un inmueble colindante con cualquiera de las orillas de los cauces o sus riberas, aptos para el transporte por agua, debe **dejar libre una franja de terreno de quince metros de ancho** en toda la extensión del curso, en la que no puede hacer ningún acto que menoscabe aquella actividad.

Todo perjudicado puede pedir que se remuevan los efectos de los actos violatorios de este artículo.

Puede advertirse con claridad que la limitación al dominio no ha sufrido grandes cambios en cuanto a sus características esenciales. Hemos resaltado los puntos más controvertidos de la reforma. Pasemos a su análisis.

Con acierto la reforma refiere al margen o zona que soporta la limitación como franja de terreno, y no como calle o camino público. La antigua redacción del Código de Vélez indujo a numerosos equívocos, ya que a diferencia de lo que sucede en caminos o calles públicas, el camino de sirga siempre estuvo limitado y restringido a los fines que motivan la institución, tal su

naturaleza de uso específica que la distingue de los primeros (navegación, flotación y pesca desde embarcaciones). El ilustre codificador nunca incluyó a estas tierras dentro de los bienes dominio público, y el yerro obedece a los antecedentes en los que se inspiró, arguyendo que copió literalmente una ordenanza francesa de 1669 que llamaba "*chemin royal*" (camino real) a la franja de sirga¹¹. La cuestión ya ha sido zanjada tanto por doctrina calificada como por jurisprudencia de la Cámara Federal de Apelación de La Plata en autos "Ferrando A. R. c/ De Urrierepon, J. B."¹², más recientemente por la Sala Tercera de esa misma Cámara Federal de Apelaciones de La Plata en causa "Cámara Argentina de Arena y Piedra c/Provincia de Buenos Aires y otros s/ acción declarativa"¹³; como por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Las Mañanitas S. A. c/ Provincia del Neuquén s/ acción declarativa de certeza, por citar los más relevantes¹⁴.

Otro punto de reforma lo encontramos en que se amplía la legitimación activa para reclamar, puesto que la acción puede ser iniciada por todo aquel que se encuentre perjudicado por las obras que entorpezcan el apoyo a la navegación¹⁵.

Pero la gran discusión se ha desatado con la reducción del metraje que se encuentra afectado al instituto, el que ha pasado de 35 a 15 metros. Tal como hemos expuesto, Vélez Sarsfield no hizo más que reproducir las cuarenta varas a las que referían los anteriores decretos que regulaban la materia. Hay quienes afirman que tales dimensiones otrora consideradas obedecían al proyecto de crear en el país una gran red fluvial de transporte, dada las excepcionales características naturales que presentaban las cuencas de ríos como el Paraguay, Pilcomayo, Bermejo, Paraná, Uruguay, Salado y Plata, por citar los más representativos, los que vincularían con otros tantos mediante

¹¹ Gütnner Carlos Hermann; "*El camino de sirga y la reforma del Código Civil y Comercial*", disponible en <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/01/Doctrina413.pdf>.

¹² Comentado por Marienhoff, Miguel, "*Tratado Tomo VI*" Op. Cit., pág. 404, nota al pie "Jurisprudencia de los Tribunales Nacionales, año 1912, febrero, páginas 51 y 59.

¹³ Sala 3 Cam. Fed. La Plata, 29/03/2012 "Cámara Argentina de Arena y Piedra c/Provincia de Buenos Aires y otros s/ acción declarativa". Exp. 18074.

¹⁴ Fallo: L. 314. XL. ORI "Las Mañanitas S.A. c/ Neuquén, provincia del s/acción declarativa de certeza". Sentencia del 04/08/2009 "(...) *Que tal estado de cosas determina que para lograr una adecuada comprensión del tema se deba recordar que el camino de ribera pertenece al titular del inmueble ribereño con un río legalmente navegable, resultando claro que el artículo 2639 del Código Civil no le ha transmitido al Estado la propiedad de la zona de treinta y cinco metros que él establece, por lo que mal hace el Estado provincial al someter las fracciones colindantes al régimen del condominio (...)*"

¹⁵ Lorenzetti, Ricardo (Director) "*Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Tomo IX. Análisis crítico y exegético art. 1974*". i. Ed. Rubinzal Culzoni.

la construcción de canales artificiales¹⁶. La idea de los ríos como caminos que andan (Blas Pascal). Esto cedió ante la red ferroviaria terrestre, y no han faltado quienes propiciaron tiempo atrás su derogación del derecho positivo¹⁷.

Citando al profesor Miguel Marienhoff, en ninguna legislación el ancho de esta zona es tan extenso como en nuestro país. Como se ha citado, la legislación comparada contempla distancias similares -sino menores- a los 15 metros fijados por la norma. Sin ir más lejos, al otro lado del gran río, Uruguay prevé entre 3 a 10 metros, ancho y espacio concreto que será en cada caso fijado por la autoridad de aplicación.

Numerosos han sido los intentos de reforma en este sentido¹⁸, hasta la reciente consagración legislativa, por lo que consideramos coherente y armoniosa la distancia de 15 metros, en relación a los fines del instituto, la totalidad del ordenamiento jurídico argentino y el derecho comparado.

VIII. Propuestas ambientales

Ahora bien, cierto es que en los hechos el "camino de sirga", espacio del margen de los ríos y lagos navegables donde los propietarios ribereños no pueden llevar a cabo ningún acto que menoscabe el apoyo a la navegación, se han convertido, ante el avance inescrupuloso de emprendimientos agrícola/ganaderos, inmobiliario/urbanísticos e industriales, en verdaderos corredores biológicos (George Gaylord Simpson), relicarios de biodiversidad, prestando servicios ecosistémicos de valores incalculables para el interés común¹⁹. Y no solo eso, en muchos casos resultan ser espacios donde la comunidad realiza actividades recreativas, culturales, sirviendo incluso como vías de comunicación informal entre distintos asentamientos poblacionales. Los cuerpos de aguas son esencialmente de dominio público, y precisamente el derecho de su uso y goce general es del pueblo²⁰.

¹⁶ Marienhoff Miguel, "Tratado, Tomo VI" Op. Cit. pág. 600

¹⁷ Proyecto de Reforma al Código Civil. Joaquín V. González: "Dominio y Jurisdicción sobre las riberas", Jurisprudencia y Política, página 358 y siguientes.

¹⁸ Proyecto de Reforma al Código Civil 1998:
<http://infoleg.mecon.gov.ar/codigos/proycodcivdiputados.doc>.

¹⁹ <http://www.agrotecnicounne.com.ar/biblioteca/bibliografia-introduccion-a-las-ciencias-agriculturas/Agricultura%20pampeana.pdf>; <http://www.fao.org/agriculture/crops/mapa-tematica-del-sitio/theme/biodiversity/es/>.

²⁰ Marienhoff Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Abeledo Perrot, Tomo V, Dominio

Más la conservación de la biodiversidad, el acceso y disfrute de los cuerpos de agua, no se puede lograr a través de este límite al dominio –generalmente privado– con el fin de apoyar la navegación.

Aquí yerguen derechos de tercera generación, de incidencia colectiva, y se tornan plenamente operativas las pautas fundamentales previstas por el artículo 41 de la Constitución Nacional, la Ley General del Ambiente N° 25675, las restantes leyes de presupuestos mínimos ambientales, sin más prolegómenos, los límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes previsto por los artículos 240 y 241 del nuevo Código²¹.

A ello se puede sumar figuras como la expropiación, o sin ir tan lejos, servidumbres administrativas ya legisladas, cuya pertinencia y puesta en ejecución corresponde a las autoridades provinciales, a través de normas de derecho público administrativo, no echando mano a normas de derecho civil (art. 1970).

Otro instrumento al que se podría recurrir serían las servidumbres ecológicas o ambientales, las cuales se han desarrollado en el ámbito de la promoción de la conservación privada, que resultan de incipiente nacimiento en nuestro país²².

Judicialmente, un interesante caso constituyó la declaración judicial de la cuenca Matanza-Riachuelo como zona crítica de protección especial con servidumbre de paso ambiental. La resolución fue dictada el 28 /03/2011 en el marco de la causa N° 17/09 caratulada “ACUMAR s/Limpieza de márgenes del río” de los autos principales N° 01/09, caratulado: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de sentencia por parte del Sr. Juez titular del Juzgado Federal de Quilmes Dr. Luis Armella. Si bien en sus extensos fundamentos el magistrado recurrió, como instrumento para su concreción, al camino de sirga con conclusiones que no se compadecen con el criterio desarrollado en esta presentación, la resolución fue confirmada por la Corte Suprema de la Nación²³, más limitando su

Público, Elementos de la Dominicalidad, Cuarta Edición actualizada, pág. 67.

²¹ Ver al respecto Falbo Anibal J. y Esain José Alberto “El Código Civil y Comercial y el ambiente” RCCyC 2015 (agosto) 19.

²² <http://www.condesan.org/e-foros/paramos2/PonenciaSCTema3.htm>. http://www.patagon-journal.com/index.php?option=com_content&id=3015%3Aprivate-parks-on-the-rise&Itemid=340&lang=es&showall=1.

²³ Ver asimismo Ley N° 25688 régimen de gestión ambiental de aguas, artículo 8: “la autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.”

análisis a la verificación de si aquel dictó la resolución en exceso o no de su jurisdicción, y en cuanto a la extensión del concepto de cuenca, tal los agravios del recurrente²⁴.

Otro de los agraviados por el mismo decisorio del Juez de Quilmes, motivó el ya citado fallo de la Sala 3 de la Cámara Federal de La Plata, que enriquece los conceptos y aporta: “(...) el énfasis en el dominio privado obedece a dejar en claro que en esos casos sigue habiendo dominio privado del propietario del bien ribereño, si bien restringido. Pero no implica ello que no pueda hablarse de camino de sirga en el dominio público. Con mayor razón tiene sentido que el Estado reserve la franja ribereña en un bien de su dominio público, para el destino de camino de sirga como en el presente, en aras de la protección del medio ambiente (...)”²⁵.

IX. Código de Aguas en la Provincia de Buenos Aires

Dada la organización federal de nuestra nación, independientemente de la Ley N° 25688 de presupuestos mínimos en gestión de aguas, ciertas provincias han legislado sectorialmente en la materia²⁶. Sin ir más lejos, en la provincia de Buenos Aires contamos con la Ley N°12257 que establece el régimen de protección, conservación y manejo del recurso hídrico²⁷, estableciendo en su artículo 25 que toda persona podrá usar el agua pública a título gratuito y conforme a los reglamentos generales, para satisfacer necesidades domésticas de bebida e higiene, transporte gratuito de personas o cosas, pesca deportiva y esparcimiento sin ingresar en inmueble ajeno.

A su vez contempla normas en aras a satisfacer el interés público de la navegación, como la prevista en el artículo 81, encomendado a la autoridad local el velar para que los permisos y concesiones de los distintos usos del agua pública otorgadas sobre cursos o cuerpos de agua navegables no estorben ni perjudiquen la navegación o el libre paso de cualquier objeto de transporte fluvial o lacustre. O su artículo 140 que impone a los propietarios limitrofes

²⁴ Fallo M. 356. XLVII. Recurso de hecho. Mendoza, Beatriz Silvia otros el Estado Nacional otros s/ daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental.

²⁵ Sala 3 Cam. Fed. La Plata, 29/03/2012 “Cámara Argentina de Arena y Piedra c/Provincia de Buenos Aires y otros s/ acción declarativa”. Exp. 18074.

²⁶ Esain, José A., “Competencias Ambientales”, Ed. Abeledo Perrot, 1ª Edición, pág. 107.

²⁷ Pastorino, Leonardo F., “Derecho Agrario Argentino”, Ed. Abeledo Perrot, 1 edición, pág. 238.

con los ríos, arroyos, canales, lagunas y embalses del dominio público, la obligación de permitir hasta una distancia de diez metros del límite externo de la ribera, el uso público en interés general de la navegación, la flotación, la pesca y el salvamento y, en especial para depositar temporalmente el producto de la pesca deportiva sin dejar residuos que contaminen el medio ambiente, depositar las maderas u objetos conducidos a flote por los ríos y arroyos para evitar que las avenidas de agua los arrebaten, y las mercaderías descargadas de embarcaciones por naufragio, encallamiento o necesidad semejante, el varar o amarrar embarcaciones u otros objetos flotantes; debiendo además permitir el amarrar o afianzar las maromas o cables necesarios para establecer balsas o barcas de paso, y permitir la circulación de los agentes de la Autoridad del Agua sin otro requisito que el de acreditar su identidad. Expresamente fija que la duración de estos usos no podrá exceder el tiempo estrictamente necesario para atender la contingencia que los motiva. Son servidumbres administrativas, y quien las ejercite indemnizará el daño emergente que cause la imposición de la servidumbre y su ejercicio.

En su artículo 136 faculta al Poder Ejecutivo a imponer restricciones y limitaciones al dominio privado consistentes en obligaciones de no hacer o dejar hacer para proveer al mejor aprovechamiento, preservación del agua y protección del medio ambiente contra su acción dañosa, y en su artículo 150 lo habilita a imponer servidumbre administrativa de paso para los aprovechamientos comunes del artículo 25 y reglamentar su ejercicio, previa indemnización al propietario del inmueble.

Tomando el espíritu de viejas leyes de la nación totalmente incumplidas a través de los años, que llevaron a la enajenación de territorios estratégicos para los intereses generales²⁸, refiere a la reserva de márgenes fiscales y servidumbres, indicando al Poder Ejecutivo y sus organismos descentralizados, que se abstendrán de enajenar tierras situadas a menos de 150 metros del límite externo de las riberas de ríos, arroyos, lagunas, canales y embalses. Además, constituirán servidumbres sobre las tierras vecinas que enajenen o que permitan el paso a las riberas. Los propietarios tienen la obligación de permitir el acceso a todo cuerpo de agua pública aledaño, dejando tranqueras o portillos por cada kilómetro de su cerco que permitan el tránsito de las personas. Cada propietario propondrá a la Autoridad del Agua el itinerario a seguir dentro de su tierra para acceder al cuerpo de agua.

²⁸ Ley Nacional N° 817, 19/10/1876, Decreto Reglamentario de Ley N° 4167, 8/01/1903, entre otras, citadas por Miguel Marienhoff en obra citada pág. 377.

Con normas de semejante envergadura y especificidad, solo por citar el ordenamiento provincial bonaerense en materia de aguas, cuesta entender la obstinada recurrencia al “camino de sirga” como instituto jurídico para el ejercicio de derechos que nada tienen que ver con la navegación.

X. Conclusiones

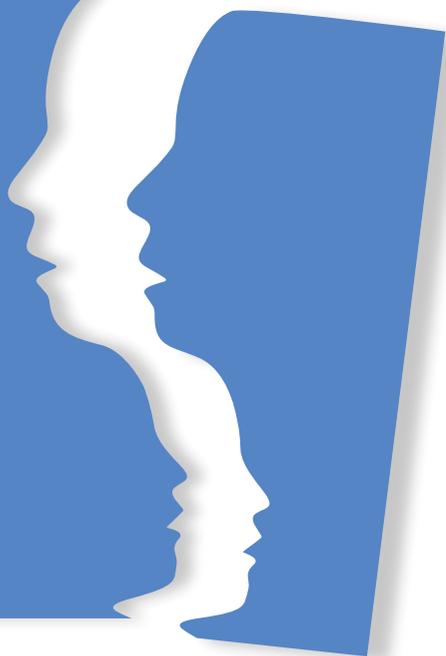
A lo largo de esta presentación hemos pretendido dejar en claro que el llamado camino de sirga es solo un instituto jurídico que limita el dominio de aquellos propietarios colindantes a cuerpos de aguas navegables. Su espacio físico se ubica en la margen de los mismos, y su metraje varía conforme a las diversas legislaciones, medido hacia tierras adentro desde la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias. Esta obligación no da derecho a indemnización alguna, y se ha estipulado en beneficio exclusivo de la navegación, flotación y pesca desde embarcaciones. Los propietarios ribereños no pueden hacer en esa zona ninguna clase de construcciones, ni reparar las antiguas que existan, tampoco podrán efectuar plantaciones, siembras ni deteriorar el terreno en manera alguna. Confundir bienes de dominio público de los que no lo son, como forzar el instituto a fines para los cuales no fue diseñado, so pretexto de una actualización de la figura a los tiempos actuales, constituye un yerro jurídico fatal a la hora de intentar el resguardo de derechos de incidencia colectiva.

Citando a Guillermo Marchesi “(...) *Lo que definirá el sentido y el fuerte espíritu protectorio de los bienes colectivos, es lo expresamente consignado como norma positiva, el sentido absolutamente imperativo de observancia de la protección del ambiente, de las normas de presupuestos mínimos, de aquellas dictadas en interés público y de las que no afecten el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros (...)*”²⁹. Tal la “correcta forma de leer” que nos propone el distinguido colega para el ejercicio de estos derechos, que en el caso concreto redundan en límites a la propiedad y protección ambiental.

²⁹ Marchesi, Guillermo, “¿Qué pasa con el camino de sirga?”, Columna de opinión, disponible en: <http://www.expoterra.com.ar/opinion-que-pasa-con-el-camino-de-sirga/>

El ordenamiento jurídico nacional aporta -máxime luego de la reforma de la Constitución con más los Tratados Internacionales, las leyes de presupuestos mínimos y las pautas de interpretación ambiental brindadas por el Código Civil y Comercial Unificado en sus arts. 14, 240 y 241, complementado por normas provinciales y municipales ambientales y sectoriales-, una considerable variedad de herramientas técnicas que deben ser seleccionadas y ejecutadas por la sociedad con la precisión que merece el delicado ambiente que necesitamos preservar.

7



**SEGUIMIENTO DE
POLÍTICAS INTERNAS
Y CIUDADANÍA
AMBIENTAL**

CUENCA MATANZA-RIACHUELO: NUEVO PLAN DE SANEAMIENTO A 7 AÑOS DEL FALLO MENDOZA

Santiago Cané

Asistente del Área de Participación de FARN

Resumen Ejecutivo

Luego de siete años del dictado de un fallo histórico por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que mandó la recomposición del ambiente de la cuenca Matanza–Riachuelo, la misión se encuentra estancada y carece de avances. Por este motivo, el Cuerpo Colegiado que controla la implementación de la sentencia presentó un informe al Máximo Tribunal de Justicia del país, señalando las evidentes falencias del trabajo que se está realizando y exigiendo una nueva intervención para reconducir el proceso. La respuesta esperada vino del Juez de Primera Instancia que tiene delegada la ejecución del fallo, quien ordenó a las autoridades involucradas la elaboración de un nuevo Plan Integral que contemple ciertas observaciones realizadas en el informe citado.

Las instituciones que conforman el Cuerpo Colegiado aspiran y trabajan para que esta resolución, que se da en un momento particular ante el cambio de gobierno, abra una nueva etapa en la vida del Riachuelo y permita direccionar las acciones del Estado hacia una efectiva recomposición del ambiente y prevención de futuros daños. Para ello, será como siempre de suma relevancia la participación de la ciudadanía y la educación en el cuidado del ambiente.

1. Introducción

En julio de 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó un fallo histórico que perseguía la protección del ambiente y la salud de más de 5 millones de personas. Esta sentencia contiene directivas generales sobre cómo recomponer el ambiente en la cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo, afluentes del Plata. Para establecer esas líneas generales los Ministros del Poder Judicial de la Nación tomaron en cuenta una realidad estática medianamente estudiada y analizada. Luego de siete años del dictado de ese fallo (posterior a la ley de creación de ACUMAR) la realidad sobre la que pretendió incidir es otra, y el conocimiento que se tiene de su funcionamiento es mucho más comprensivo.

A esta altura, deberíamos estar en condiciones de direccionar más precisamente las variables capaces de determinar una verdadera influencia en la mejora del ambiente, las prestaciones del Estado y la vida de la población, así como la sustentabilidad económica. Son muchas las personas que viven en la zona, muchas las instancias de gobierno responsables de este territorio y actualmente, las tres jurisdicciones comprometidas representan el mismo partido político. Una buena organización puede significar un desarrollo social, cultural y económico imposible de frenar. Son muchos los recursos disponibles: económicos, educativos, humanos y naturales, y una gran cantidad de desechos que pueden significar serios problemas pero también, incluso un recurso de alto valor para producir bienes mediante el reciclado. Solo se necesita la voluntad de los responsables.

El juez que tiene delegada la ejecución de la sentencia “Mendoza” de la Corte (que ordenó mejorar la calidad de vida los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo, recomponer el ambiente y prevenir daños), ordenó a las autoridades involucradas el diseño de un nuevo Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Esa orden del juez surge en respuesta a un informe del Cuerpo Colegiado por medio del cual se pedía una nueva intervención de la Corte para salir del estado de amesetamiento en que se encuentra la misión. En ese informe se señalan deficiencias en el plan que se venía ejecutando, entre ellas la falta de definiciones certeras sobre qué implica cumplir el fallo.

II. El fallo “Mendoza”

La CSJN hizo lugar en julio de 2008 a una demanda colectiva que iniciaran vecinos de la cuenca con el objeto de poner fin a las causas de contaminación y recomponer los daños ambientales causados por decenas de años. En algún tramo de la cuenca las aguas asemejaban entonces una cloaca abierta, con metales pesados, residuos sólidos, hidrocarburos y pesticidas, y muchos habitantes, principalmente niños, niñas, ancianos y mujeres embarazadas, presentaban diversas enfermedades producidas por el estado del agua, el suelo y el aire.

La Corte se pronunció, primero en 2006, desligando su competencia para entender en el pedido de reparación de los daños individuales, y tomando como propia la cuestión relativa a la reparación del daño colectivo al ambiente. En esta resolución, los jueces entendieron que pese a ciertos defectos que encontraron en la demanda, las facultades ordenatorias que la Ley General del Ambiente concede a la judicatura (artículo 32 Ley N° 25675), sumadas a la obligación constitucional de todos los habitantes de proteger el ambiente (artículo 41 CN), les imponía el deber de resolver originariamente sobre la pretensión de los actores de recomponer el ambiente y prevenir daños futuros. Para encausar el proceso, ordenaron a las empresas involucradas que presenten información sobre sus actividades y a los Estados demandados la elaboración de un Plan Integral que contemple el Ordenamiento Ambiental del Territorio, el control a las actividades humanas de la zona, estudios de impacto ambiental a las empresas, un programa de educación ambiental y la producción y difusión de información pública ambiental.

Luego de dos años de esta resolución, se llegó a la instancia de dictar una sentencia sobre el fondo del asunto. En esa oportunidad (08/07/2008) el Máximo Tribunal, considerando que la **“recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces”** (considerando 15), determinó que la obligada por la condena es la Autoridad de Cuenca (ACUMAR) creada por la Ley N° 26871, sin dejar de ser responsables primarios el Estado Nacional, Provincial y de la Ciudad de Buenos Aires. Luego ordenó la dirección de la tarea sin detallar con absoluta precisión, dejando a la Administración un margen de discrecionalidad suficiente para ser eficaz.

En la sentencia, la Corte determinó tres objetivos: la mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); y la prevención de daños con

suficiente y razonable grado de predicción. También estableció ocho aristas o temas sobre los que debe trabajar ACUMAR para lograr esos objetivos: un sistema de información pública; el control a las industrias para determinar las que sean contaminantes y reconvertirlas; el saneamiento de basurales, junto a la creación de un sistema de gestión integral de residuos sólidos urbanos; la limpieza de los márgenes de los ríos; la expansión de la red de agua potable; expandir la red de desagües pluviales para evitar inundaciones por lluvias; la expansión de la red cloacal; y un plan sanitario de emergencia por el que se releve la población en riesgo, se discrimine las patologías por su vínculo con la contaminación, y se disponga lo necesario para que la población acceda a servicios de salud.

Por último, creó un sistema de control mixto de la implementación de la sentencia y del actuar de la ACUMAR, primero en cabeza de la Auditoría General de la Nación (para el control de las erogaciones) y luego, en cabeza de un Cuerpo Colegiado coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación, y compuesto por las organizaciones civiles que integraron el frente activo en la causa. Asimismo, se dispuso que la ejecución sea llevada adelante por un Juez Federal de Primera instancia, al que impuso también ser el órgano de revisión judicial de los actos administrativos de la Autoridad de Cuenca.

Al momento del dictado de este fallo, las autoridades demandadas habían presentado un Plan Integral para la recomposición del ambiente que fue revisado y sus falencias fueron señaladas. Luego se determinó la necesidad de elaborar un nuevo plan integral que contemplara la totalidad de los instrumentos de la política y gestión ambiental. Tal clase de plan resulta de suma importancia para el logro del saneamiento de los ríos, ya que allí se definen las acciones a realizar, programa la implementación del fallo "Mendoza" y determina el alcance y los objetivos del saneamiento de la cuenca. Este programa fue finalmente presentado en su versión final en 2010 y luego de años de implementación agotó su incidencia, por motivos que se desarrollan más adelante.

FARN, junto al Defensor del Pueblo de la Nación, Universidades Nacionales y organizaciones de la sociedad civil (CELS, Greenpeace, entre otras) venían trabajando en la cuenca Matanza-Riachuelo, produciendo información, listando las necesidades para que la población vea cumplidos y respetados sus derechos a un ambiente sano y a la salud, y proponiendo medidas gubernamentales para lograr dicho fin. Este trabajo constituyó un reclamo por una política pública respecto a la zona, históricamente abandonada. El fallo de la Corte condiciona el accionar de las autoridades ejecutivas, manda la implementación de esa política pública bajo ciertos parámetros dando así

a la cuestión una complejidad que no existe en otras sentencias: la política se ve subordinada al poder judicial, generando dificultades en la gestión a la vez que controles y transparencia.

Durante los primeros años de la ejecución de la sentencia, las autoridades condenadas fueron presentando documentos a fin de cumplir dicha manda pero siempre incompletos, sin un trabajo articulado de planificación. Finalmente en 2010 terminó de formarse el Plan Integral de Saneamiento Ambiental, que actualmente es necesario reformular para que la política que las organizaciones perseguían sea la más adecuada.

III. Recomponer el ambiente

Uno de los desafíos que se abren con el fallo de la Corte es definir qué es, hasta qué punto debe llegar la recomposición del ambiente, y en qué estado debe quedar el área de toda la cuenca, para que una vez alcanzado ese objetivo la autoridad competente controle que las actividades humanas no lo empeoren. Este desafío se ve manifiesto en las demoras que hubo para lograr el PISA, y queda expuesta su dificultad en las discusiones que a la fecha se mantienen sobre qué se debe hacer y quiénes son los responsables (el papel de los municipios en la recomposición del ambiente no es del todo claro, la autoridad interjurisdiccional encuentra ciertas trabas en las administraciones locales y aún no se han determinado más obligaciones para las empresas de la cuenca que reconvertir sus instalaciones para ser menos sucias, cuando en definitiva, son quienes vierten efluentes contaminantes a las aguas y suelos). Esa falta de definición lleva a que, siete años después de la resolución, todavía nos encontremos discutiendo, por ejemplo, las cargas máxicas que pueden contener los vertidos de efluentes industriales a las aguas del río. Es por ello de suma importancia la participación de la ciudadanía, el involucramiento de toda la comunidad para que no dependa de intereses particulares la determinación del estado del ambiente en el que vive más del 10% de la población argentina.

IV. La situación a 7 años del fallo

ACUMAR, junto a los Estados condenados, elaboraron el PISA que se presentó de manera definitiva en 2010, dos años luego de la sentencia. Este Plan se encuentra agotado y no es a la fecha una herramienta útil para alcanzar los objetivos propuestos.

El Cuerpo Colegiado que controla la ejecución de la sentencia de la Corte llegó a esta conclusión como consecuencia del monitoreo constante que realiza. Por tal motivo, en julio de 2015, cumplidos los siete años del fallo de la Corte, se presentó ante el propio Alto Tribunal y ante el Juzgado Federal de Morón N° 2 (que tiene a su cargo la ejecución de la sentencia desde diciembre de 2012) un informe que señala el estado actual de cumplimiento de cada manda, y la forma en que trabaja la Autoridad de Cuenca, el Estado Nacional, Provincial y de la Ciudad, y los 14 municipios obligados al saneamiento. En ese informe se plantea la necesidad de un nuevo Plan Integral que establezca objetivos de calidad de agua más ambiciosos, mayor y mejor control a las industrias en la cuenca, una gestión integral y eficiente de los residuos sólidos urbanos, y un mapa de riesgo ambiental que permita conocer el peligro para la salud de las personas y oriente las acciones sobre agua, cloacas, vivienda y tratamientos de salud.

El balance de avances y temas pendientes da un claro saldo negativo. Se realizaron obras, se implementaron políticas públicas y el ambiente de la cuenca mejoró; pero avanzar en la recomposición del ambiente para proteger la salud de las personas exige un nuevo programa que contemple objetivos a corto, mediano y largo plazo, e incluya indicadores de resultado tales que permitan evaluar las acciones implementadas, qué se logra, qué es necesario modificar y qué falta. Particularmente, es alarmante en la actualidad el estado de las relocalizaciones de las familias que viven a la vera del río, la cobertura de agua corriente y cloacas, los servicios de salud, la recolección y disposición final de residuos sólidos urbanos, y los vertidos contaminantes de las industrias. El déficit es demasiado elevado ya que a casi 90 meses del histórico fallo de la Corte, siguen teniendo altos niveles de plomo en sangre los niños y niñas de la zona, más del 30% de la población no cuenta con cloacas ni agua corriente potable, los basurales a cielo abierto se multiplican y no se definió aun el ordenamiento territorial de la zona.

A continuación, se presentan tres figuras que exponen las dificultades en el trabajo de recomposición bajo las directrices del PISA 2010. En estos cuadros se muestra la cantidad de intervenciones que ha tenido el Cuerpo Colegiado

en la causa judicial (desde 2013 hasta julio de 2015), incluidas las reiteraciones de estos pedidos, realizando peticiones para que se produzca información, se la publique, se realicen tareas elementales, se proyecte el trabajo que falta y cuestiones particulares, todo ello vinculado con el tema específico señalado (Calidad de Agua y Aire; Ordenamiento Ambiental del Territorio; y Acciones Control Industrial¹). En el cuadro se desgregan los pedidos que no han obtenido respuesta del Juzgado, los que no fueron solucionados, los que se encuentran en trámite, y las cuestiones que han sido resueltas.

Figura 1. Calidad de Agua y Aire.

Tema		Calidad de Agua y Aire				
Cantidad de Reiteraciones		Estado				
Tipo de Reiteración	Sin respuesta	Sin solución	En trámite	Solucionado	Total gral.	
Acciones	31		9		40	
Particulares	8		-		8	
Planificar	14	9	-		23	
Publicar información	42		5	1	48	
Producir información	23		12	3	38	
Total general	118	9	26	4	157	



¹ Seleccionamos tres temas de mayor relevancia para alcanzar los objetivos.

Figura 2. Ordenamiento Territorial.

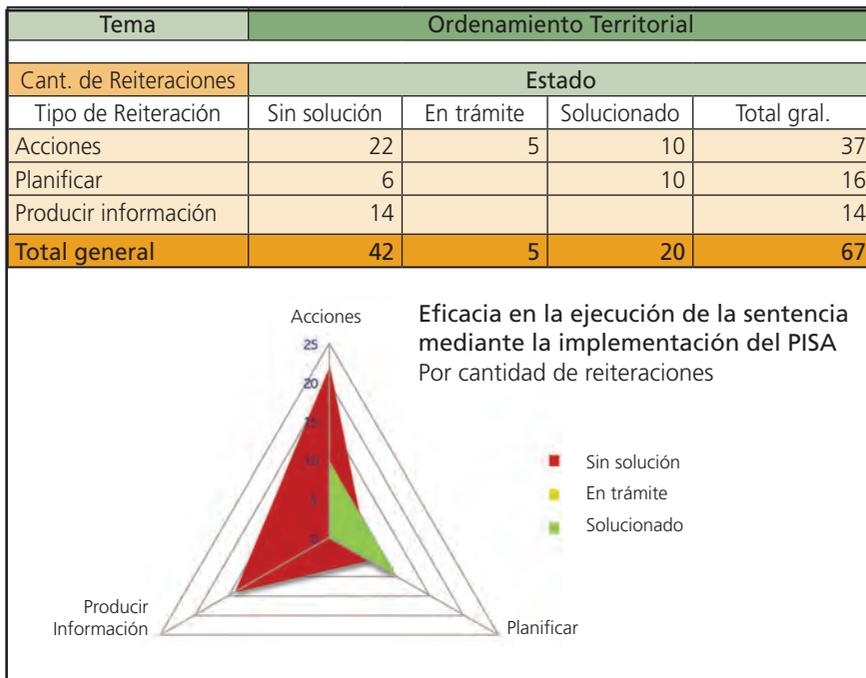
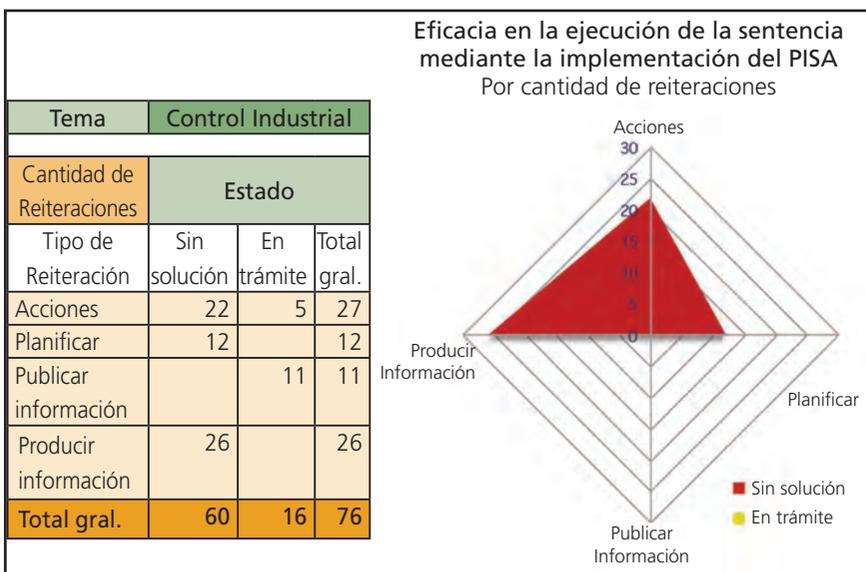


Figura 3. Control Industrial.



Nuevo Plan Integral de Saneamiento

Esta situación, que no fue oída por los Jueces de la Corte Suprema, encontró su reconocimiento en el Juez Jorge Rodríguez, titular del Juzgado Criminal y Correccional Federal de Morón N° 2. Tomando los argumentos innegables esgrimidos por el Cuerpo Colegiado en el informe, el Magistrado sostuvo que el PISA presenta serias deficiencias y ordenó a las condenadas (Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires) a que elaboren un nuevo Plan de Limpieza en seis meses. Dicho programa deberá estar determinado por los parámetros señalados (plazos ciertos y escalonados e indicadores de resultado eficaces).

Cabe resaltar que el plazo para la realización del nuevo Plan es exiguo y se da en medio de una transición de gobierno. Por otro lado, la resolución del Juez Federal de Morón no contempla la participación ciudadana en su elaboración, involucramiento que el Cuerpo Colegiado impulsará para que el plan incluya la mirada de los afectados, además de las autoridades teniendo entonces el mayor consenso posible.

Aun así, nos encontramos ante un nuevo inicio para la vida del Riachuelo, esta medida brinda una oportunidad única para reencauzar tanto trabajo e inversión, y lograr definitivamente la tan preciada mejora en la calidad de vida y el ambiente de los millones de personas que habitan la cuenca, y de la Nación toda.

Receptando el principio ambiental de progresividad, tal como lo solicitó el Cuerpo Colegiado, el Juez entendió que el Plan en ejecución presentaba las serias deficiencias antes señaladas que imposibilitan el avance firme en el cumplimiento de la manda de la Corte Suprema. Comprendiendo que se trata de una tarea compleja, se resolvió que no solo ACUMAR sino también los Estados citados deberán participar de la elaboración del nuevo Plan.

Para la realización del programa, las autoridades debían presentar en un mes (la medida fue decretada el 23 de septiembre de 2015) un cronograma de trabajo para la confección del Plan. Dicho plazo se venció sin novedades. Las autoridades fueron removidas a partir de los resultados de las elecciones nacionales y locales, y el trabajo no se está realizando. De todas maneras, la unidad política de los representantes actuales de las tres jurisdicciones involucradas (Nación, Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires) da una luz de esperanza para que la misión avance a partir de la facilidad presunta para lograr acuerdos y articular esfuerzos sin detenerse a señalar las culpas de los otros.

Será de la mayor trascendencia el involucramiento de la sociedad en el control y la participación en el plan, porque si bien la identidad de los gobernantes permite presumir que avanzarán sin obstáculos, no se puede dejar de temer la intervención de intereses espurios, y el ocultamiento que puede facilitar el hecho que todos los gobiernos de las jurisdicciones condenadas pertenezcan a mismo signo político.

V. Palabras de cierre

Todo lo expuesto permite tener esperanza por un lado, por la traza de un nuevo plan de trabajo que se delinee con los aprendizajes adquiridos en estos años, y por el otro, por la unidad política de las jurisdicciones involucradas, sin soslayar el recelo que emerge por la misma situación.

La cuenca Matanza-Riachuelo es uno de los problemas ambientales más relevantes de nuestro país el cual además constituye un tema de prioritario desarrollo para FARN. Su problemática afecta a una población estimada de 5 millones de habitantes, muchos de los cuales viven en situación de pobreza y sin acceso a servicios básicos. Ello fundamenta instar a la participación ciudadana, en aras de reforzar diferentes mecanismos de control que hacen al objeto principal de cumplimentar el saneamiento del cuerpo de agua, y monitorear las diferentes actividades que pueden contribuir a su degradación a lo largo de la cuenca, así como la participación activa desde el compromiso personal en el cuidado del ambiente.

En este momento se abre una oportunidad para incluir la participación ciudadana y traer una visión social a la recomposición del ambiente. Una oportunidad para exigir se incorpore en este Plan Integral una solución definitiva que solo es posible de la mano de la cultura y la educación, porque no existe ciudad sin cultura y no existe cultura sin urbanidad. La ciudad es parte de la definición de ambiente y la cuenca Matanza-Riachuelo es la más urbanizada del país. Por ello, es necesario para el logro de la recomposición del ambiente un fuerte compromiso con este objetivo desde la cultura, y es imperioso que las autoridades permitan e impulsen el trabajo de los creadores culturales en este tema.

Por otro lado, la educación no cambia al mundo pero forma a las personas que lo pueden cambiar. Por ello, es obligación de las autoridades y de la

ciudadanía –recordemos que la Constitución Nacional pone en cabeza de todos los ciudadanos y no solo del Estado, el cuidado del ambiente–, educar con conciencia ambiental a las niñas y niños, y también a la población adulta, para que nazca en cada uno la alarma ante esta situación y se involucren en la recomposición y el cuidado del ambiente.

EL PRESUPUESTO NO ES TODO, PERO CÓMO AYUDA¹: ASPECTOS AMBIENTALES DEL PRESUPUESTO 2016

María Marta Di Paola

Coordinadora en Economía y Política Ambiental de FARN

“Si crees que la economía es más importante que el ambiente, intenta aguantar la respiración mientras cuentas tu dinero”.

Janez Potocnik

Resumen Ejecutivo

El objetivo de este artículo es analizar cuán importantes son las inversiones en cuestiones de reducción de emisiones y adaptación al cambio climático versus actividades contrarias, es decir, que generan mayores emisiones o son cuestionadas por su impacto social y ambiental en el marco del Presupuesto Nacional dada la ausencia de políticas con objetivos claros relacionados a la temática.

Entre las partidas que se identificaron compatibles con el cambio climático se destacan las vinculadas a la conservación de la biodiversidad y los bosques, y en una menor medida acciones tendientes a la eficiencia energética y al transporte mediante ferrocarril. Por otro lado, las partidas asociadas a la mayor emisión de gases se vinculan a la generación energética con combustibles fósiles y el fomento del transporte por vía automotor, y por tanto, demandante también de petróleo, siendo el sector energético y el transporte donde se identifica

¹ Esta publicación cuenta con el apoyo de la Fundación Heinrich Böll.

mayor flujo dinerario con el 6% del presupuesto nacional y el 2,5%, respectivamente.

De este modo, las partidas presupuestarias compatibles en la lucha contra el cambio climático representan el 0,32% del presupuesto nacional, mientras que las contrarias son el 7,25%, identificando por cada \$1 compatible, \$23 a acciones contrarias a la adaptación y mitigación.

De las acciones compatibles con el cambio climático, el 35% son financiadas a través de organismos internacionales como Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Global Environment Facility, Fondo de Adaptación, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

I. Introducción²

Según la Ley de Administración Financiera (Ley N° 24156), el Presupuesto Nacional es una autorización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo Nacional de ejecutar un cierto nivel de gasto y endeudamiento. El presupuesto establece las líneas de acción de la gestión pública, las prioridades de asignación de gastos y cómo se financiarán los mismos³; refleja las políticas del Estado en el próximo año fiscal, aun cuando las mismas no se encuentren expresadas de manera explícita, por ejemplo, a través de planes de acción a largo plazo.

El objetivo de este documento es analizar cuán importantes son las inversiones en cuestiones de reducción de emisiones y adaptación al cambio climático versus actividades contrarias, es decir, que generan mayores emisiones o son cuestionadas por su impacto social y ambiental en el marco del Presupuesto Nacional dada la ausencia de políticas con objetivos claros relacionados a la temática.

Los sectores analizados abarcan energía, agricultura (vinculado a cambios en el uso del suelo) y transporte incluyendo, de esta manera, los sectores de mayor emisión según la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, con el 92% de las emisiones a nivel nacional.

II. Análisis de los servicios económicos

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 generales, así como también, los medios para alcanzarlos.

En este trabajo se focalizará en el análisis de los servicios económicos, es decir, los gastos destinados a sectores económicos por acciones relativas a la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público. Los servicios económicos se

² Una versión extendida del trabajo puede descargarse de: <http://farn.org.ar/archives/Eventos/analisis-del-presupuesto-nacional-2016-3> así como el trabajo vinculado al presupuesto y la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional disponible en: <http://farn.org.ar/archives/Eventos/la-contribucion-de-argentina-para-el-cambio-climatico-y-el-presupuesto-nacional>

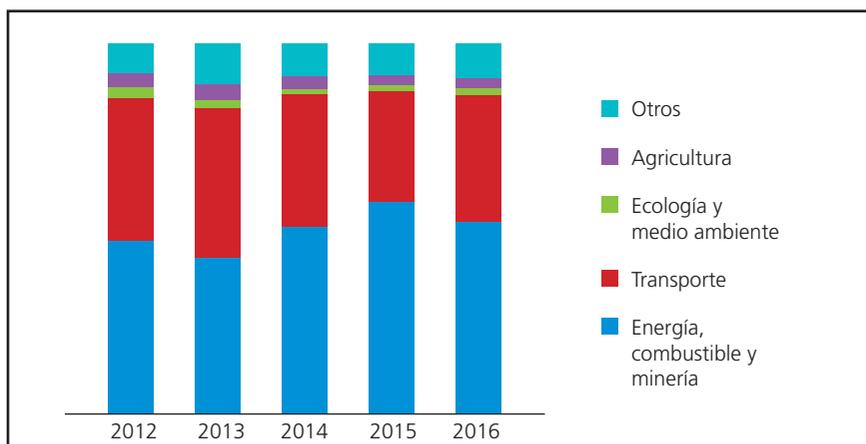
³ ASAP (2015). “Proyecto de ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2016”. Dirección de Análisis Fiscal. Asociación Argentina del Presupuesto y Administración Financiera Pública.

dividen según su finalidad: energía, combustibles y minería; comunicaciones; transporte; ecología y medio ambiente; agricultura; industria; comercio, turismo y otros servicios; y seguros y finanzas.

Los servicios económicos con finalidad en ecología y medio ambiente representan el 1,7% del total, el menor monto tras seguros y finanzas, con un 0,2%. Los servicios para energía, combustible y minería ascienden a 51,8% (la mayor asignación), seguido por transporte con un 34,1%.

La tendencia a una baja asignación de fondos a la función de Ecología se mantiene en los últimos 5 años, tal como se refleja en el Gráfico 1, donde los mismos nunca superan el 2,2% de los servicios económicos. Por su parte, los servicios a la energía nunca fueron inferiores al 42%, evidenciando la necesidad de asegurar el abastecimiento energético en épocas de crisis.

Gráfico 1. Servicios Económicos en el Presupuesto Nacional.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional.

Los programas incluidos en la función de ecología son considerablemente inferiores a los asignados a energía, que representan más de la mitad de los servicios económicos. Las partidas en la función de energía incluyen acciones destinadas a incrementar y asegurar el abastecimiento eléctrico, destacándose las transferencias a Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) para la compra de fueloil y gasoil en el abastecimiento de centrales térmicas y la importación de energía eléctrica⁴. También incluye financiamiento del tendido de líneas de baja y media tensión, así como

⁴ MECON (2013). "Resumen del Presupuesto Nacional 2013". Disponible en: <http://www.meccon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum13.pdf>

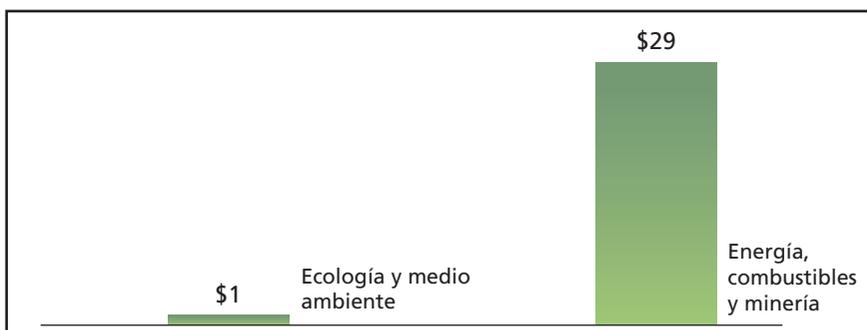
construcción de centrales hidroeléctricas, gasoductos (para abastecer centrales termoeléctricas), asistencia a yacimientos carboníferos, prolongación de la vida útil de una central nuclear, la instalación de una planta de dióxido de uranio y los subsidios para el consumo energético. Vale también mencionar que se incluyen programas para el uso racional y eficiente de la energía. La función energía representa erogaciones por un 9,1% del presupuesto nacional.

Las funciones vinculadas al transporte se destinan principalmente a la extensión de redes viales, así como también la asistencia financiera a empresas públicas y operadores privados de transporte en forma de subsidios, manteniendo en los últimos años una participación entre los servicios económicos no menor al 30%, representando en 2016 un 6% del presupuesto nacional.

En temas vinculados a ecología y medio ambiente se incluyen programas para la conservación de los recursos naturales a través de la Ley de Bosques Nativos, el Plan de Manejo del Fuego, el Plan de Reconversión Industrial y el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. Estos gastos con fines ecológicos y ambientales solo representan el 0,3% de los gastos totales del presupuesto nacional.

Por tanto, según la clasificación funcional del presupuesto nacional, para el año 2016 por cada \$1 presupuestado en servicios económicos a la función de ecología y medio ambiente, se destinan \$29 a la categoría de energía, combustibles y minería, continuando con una tendencia que no se revierte desde el año 2012 (Gráfico 2), con medidas para mantener el abastecimiento energético con una matriz de energías fósiles y nuclear. Por cada \$1 en ecología se invierten \$19 en transporte, principalmente a través de medidas que fomentan el uso de combustibles fósiles.

Gráfico 2. Servicios económicos en Ecología y medio ambiente vs. Energía, combustibles y minería.



Fuente: Elaboración propia.

III. Análisis por sector

Para un análisis en mayor profundidad, se clasificaron las partidas presupuestarias en categorías según los sectores de mayor emisión y relevancia para la agenda ambiental nacional en relación a su impacto: compatible, contrario o incierto.

Entre las partidas que se identificaron compatibles con el cambio climático se destacan las vinculadas a la conservación de la biodiversidad y los bosques, en una menor medida acciones tendientes a la eficiencia energética y al transporte mediante ferrocarril. Por otro lado, las partidas asociadas a la mayor emisión de gases se vinculan a la generación energética con combustibles fósiles y el fomento del transporte por vía automotor, y por tanto, demandante también de petróleo, siendo el sector energético y el transporte donde se identifica mayor flujo dinerario con el 6% del presupuesto nacional y el 2,5%, respectivamente. De este modo, las partidas presupuestarias compatibles en la lucha contra el cambio climático representan el 0,32% del presupuesto nacional, mientras que las contrarias son el 7,25%, identificando por cada \$1 compatible, \$23 a acciones contrarias a la adaptación y mitigación.

De las acciones compatibles con el cambio climático, el 35% son financiadas a través de organismos internacionales como Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Global Environment Facility (GEF⁵), Fondo de Adaptación, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

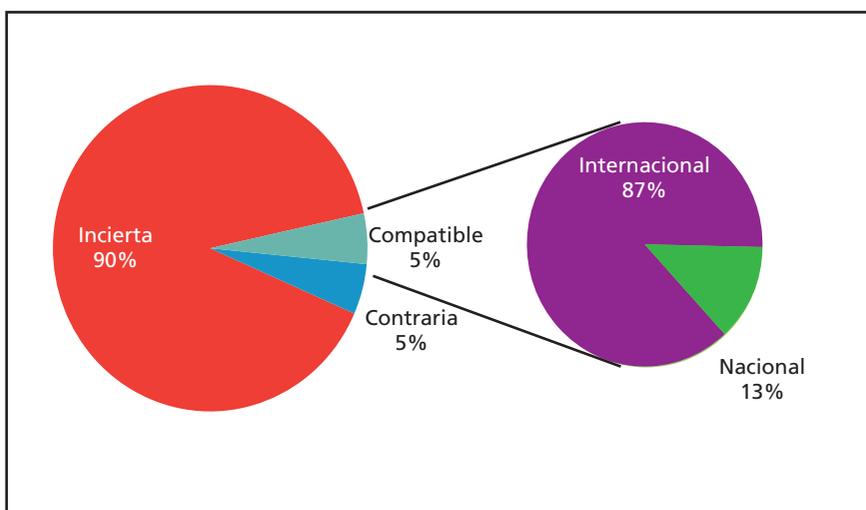
a. Sector agropecuario, forestal y bosques

Desde el aspecto de conservación de los recursos, y poniendo en jaque la sustentabilidad a largo plazo de la producción, las medidas para la conservación que se han identificado en el presupuesto han sido escasas. Las partidas vinculadas a aspectos climáticos y al agro, superan los \$6000 millones, sin embargo en el 90% de ellas no se ha podido asociar a un tipo de impacto sobre el clima, tal como se presenta en el Gráfico 3. En el caso de las partidas compatibles con el cambio climático, representan un 5% de las vinculadas al sector, y un porcentaje igual para las contrarias, lo que indicaría que se le otorga la misma importancia a cuestiones de preservación de los recursos

⁵ Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

que aquellas que impactan en su detrimento. Dentro de las compatibles, un 87% corresponden a fondos provenientes de financiamiento internacional: BID (que incluye la partida de mayor monto vinculada con el Programa de Sustentabilidad y Competitividad Forestal), BIRF, GEF y una donación del Fondo de Adaptación. Por tanto, del 5% de las medidas de conservación de los recursos naturales, por \$1 que se invierte del Tesoro Nacional \$7 corresponden a fondos internacionales.

Gráfico 3. Partidas presupuestarias en el sector agropecuario.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto 2016.

En el presupuesto del sector agropecuario se destaca el nivel de agregación, o falta de detalle, que tienen las partidas y la dificultad de reconocer cuál es el objetivo de los programas que las componen. Es así que la mayor parte del flujo de partidas que podrían vincularse a cambio climático se considera incierta (\$2797 millones).

En relación a medidas compatibles, el presupuesto 2016 no es la excepción a la regla y, desde que se implementó la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26331, el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos se conformó con un monto inferior al que le correspondiera según el artículo 31 de la misma ley (Tabla 1 y Gráfico 4).

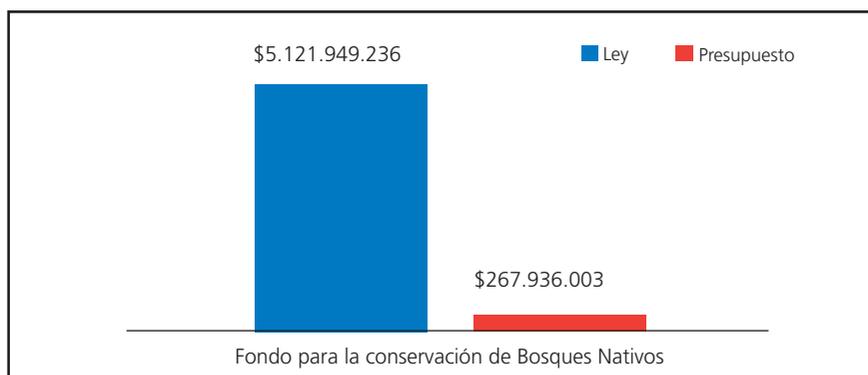
Tabla 1. Fondos para la ley 26.331 de Conservación de Bosques Nativos.

	Según Ley (\$)	Según Presupuesto 2016 (\$)
Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional	4.708.236.276	
El 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración*	413.712.960	
Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos		247.509.896
Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos		20.426.107
Total	5.121.949.236	267.936.003

Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto 2016 y Administración de Fondos e Ingresos Públicos (AFIP).

* Además incluye ítems como: los préstamos y/o subsidios que específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales; Donaciones y legados; todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas a cargo del Fondo; el producido de la venta de publicaciones o de otro tipo de servicios relacionados con el sector forestal; los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores. El valor para esta categoría es difícil de estimar ante la falta de datos puntuales al respecto. Sin embargo, si los mismos se incluyeran la diferencia entre monto por ley y monto real sería aún mayor.

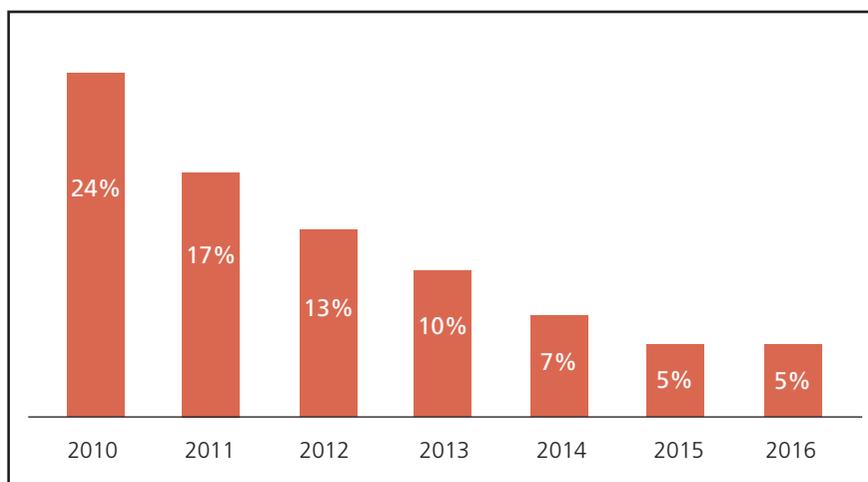
Gráfico 4. Fondo para la Conservación de Bosques Nativos: presupuesto vs. ley.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto 2016 y Administración de Fondos e Ingresos Públicos (AFIP).

Según los datos presentados en la Tabla 1 y el Gráfico 4, el Fondo se conformó con un monto que representa tan solo el 5% de lo que le correspondiera por ley, por tanto, el mismo carece del 95% de los flujos que se establecieron al momento de reglamentarla. Los datos se presentan en el Gráfico 5, donde se indica la caída interanual en el presupuesto del flujo dinerario para constituir este fondo.

Gráfico 5. Porcentaje cubierto por presupuesto sobre el monto de la ley.



Fuente: Elaboración propia.

Este monto, \$268 millones, representa tan solo 27 \$/ha por año (0,07 \$/ha por día) para los bosques que se encuentran en zonas consideradas de alto valor de conservación (categorizadas como rojas en el marco de la ley), por ejemplo, destinándose 7 veces más fondos para el Programa Fútbol para Todos (aún sin tener en cuenta las posteriores reasignaciones presupuestarias). Asimismo, si se compara con los esfuerzos económicos destinados a la forestación (principalmente con exóticas) en 2015 se destinaron 2472 \$/ha forestada por año, erogados desde el (hasta entonces) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se muestra un monto menor a la preservación de los bosques nativos frente a la política forestal productiva.

Otras medidas compatibles con el Cambio Climático, también, se han identificado en el sector agropecuario relativas a la conservación de la biodiversidad y otros programas para la preservación de bosques, por ejemplo, entre las

que se encuentra el Protocolo de Nagoya⁶, aprobado en la última sesión de la Cámara de Diputados previo al recambio legislativo, la preservación de áreas protegidas, manejo de fuego, etc. El monto total de estas partidas es cercano a los \$660 millones, de los cuales el 90% corresponde a fondos nacionales.

b. Sector energía

El sector energético en 2016 demandará una menor cantidad de pesos, principalmente por la caída del precio internacional del petróleo⁷. En el articulado del presupuesto se autorizó a la importación de 7.000.000 m³ gasoil y 1.000.000 m³ de naftas (ambos podrán incrementarse hasta un 20%), transacciones que estarán exentas del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural. Asimismo, se autorizó a la emisión y Letras del Tesoro por \$19.000 millones para ser utilizadas como garantía por las adquisiciones de combustibles líquidos y gaseosos y la importación de energía eléctrica. Todas estas medidas vinculadas a paliar la crisis energética a través de combustibles fósiles, mantienen la estructura de la matriz energética con más de un 85% de la generación con energías sucias.

Este análisis del presupuesto permite ver que abundan las partidas que se vinculan con el fomento de la generación a través de combustibles fósiles, subsidios al consumo y a la importación de este tipo de energías (grandes hidroeléctricas, energía nuclear e incluso una planta de generación a través de carbón en Río Turbio). Vale mencionar que la energía nuclear no se ha incluido entre las fuentes de energías limpias de combate al cambio climático debido a la conflictividad en torno a sus impactos ambientales, más allá de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEIs); por ello, se ha analizado de manera separada (sin considerarla, ni contraria ni compatible).

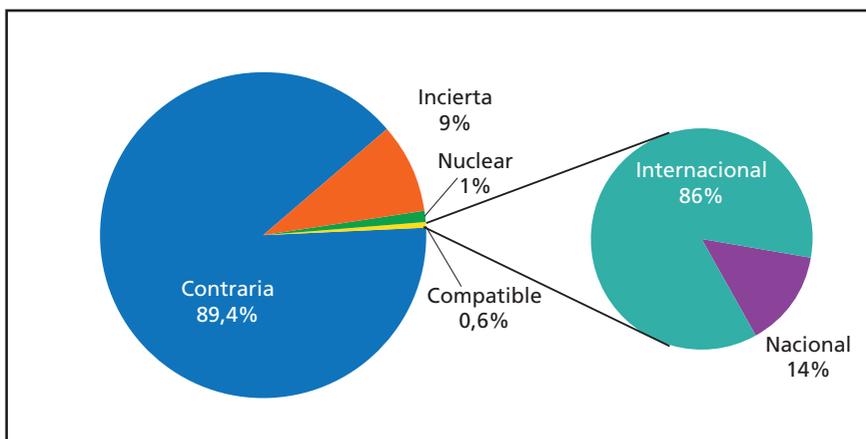
Dentro de las partidas presupuestarias asociadas al sector energético, el 89% corresponden al financiamiento de energías provenientes de los hidrocarburos (petróleo y gas) y los subsidios (Gráfico 6). Entre ellos se distinguen: el Programa de Estímulo a la Inyección de Excedente de Gas Natural (Plan Gas) y de Gas Natural para Empresas con Inyección Reducida, el Programa de Estímulo

⁶ Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios, en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica del cual Argentina es Estado Parte.

⁷ ASAP (2015). "Proyecto de ley de Presupuesto General de la Administración Pública Nacional 2016. Transferencias de carácter económico". Dirección de Análisis Fiscal. Asociación Argentina del Presupuesto y Administración Financiera Pública.

a la Producción de Petróleo Crudo (subsidios erogados desde el Ministerio de Economía), Ejecución de la Política de Hidrocarburos, Programa Hogares con Garrafas y Acciones de Sustentabilidad - Suministro de Energía Eléctrica (en el ámbito de la Secretaría de Energía), todos en un porcentaje muy cercano al 100% financiados por el Tesoro Nacional, totalizando de \$84.458 millones. Un dato a considerar es que, más allá del valor presupuestado, los subsidios al consumo energético son una de las partidas que mayores incrementos obtienen a lo largo del año fiscal mediante reasignaciones presupuestarias. Para el 2016 los subsidios presupuestados suman \$68.936 millones, un monto 130 veces superior al que se destina en el sector energético a medidas para combatir el cambio climático.

Gráfico 6. Partidas presupuestarias en el sector energético.



Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la generación hidroeléctrica, en el presupuesto se detallan tres obras puntuales respecto a las grandes presas: financiamiento Presa y Central Portezuelo del Viento (210MW) con \$30 millones, Chihuido I (700 MW) con \$50 mil de financiamiento proveniente de Rusia y Kirchner-Cepernic (1740 MW) con \$50 mil de un préstamo de tres bancos de origen chino. Ninguna de las tres presas se podría considerar renovables dentro de las definiciones establecidas en el Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica (Ley N° 27191), cuyo tope es de 50 MW.

En relación con las energías renovables (solar, eólica y agroenergía), eficiencia energética y uso racional, los fondos totalizan \$537 millones, un 0,6% de las

partidas vinculadas al sector energético, financiados en un 86% a través de fondos internacionales: GEF, BIRF y el Programa de Desarrollo de Capacidades en Bajas Emisiones (LECB, por sus siglas en inglés) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por su parte, las energías limpias totalizan \$436 millones, con un 99% de financiamiento internacional con el proyecto PERMER⁸ del Banco Mundial de generación solar. Por ejemplo, la partida para la energía eólica ha sufrido una importante retracción para el año 2016, la misma desde 2013 a 2015 se constituyó con \$3 millones y en 2016 con \$185.900, es decir, con tan solo un 5% de lo que se constituyó en años anteriores, situación que no se condice con el Plan Energético Nacional al 2019 en el cual se estima que el 3,2% de la matriz nacional se abastecerá a través de esta generación, siendo el porcentaje para el 2014 de 0,3%. En el caso, entre las acciones tendientes a la eficiencia y el uso racional de la energía, las partidas hacen hincapié en el uso racional en hogares y organismos públicos totalizando \$101 millones de los cuales el 32% es cubierto por un préstamo, también, del Banco Mundial y el PNUD.

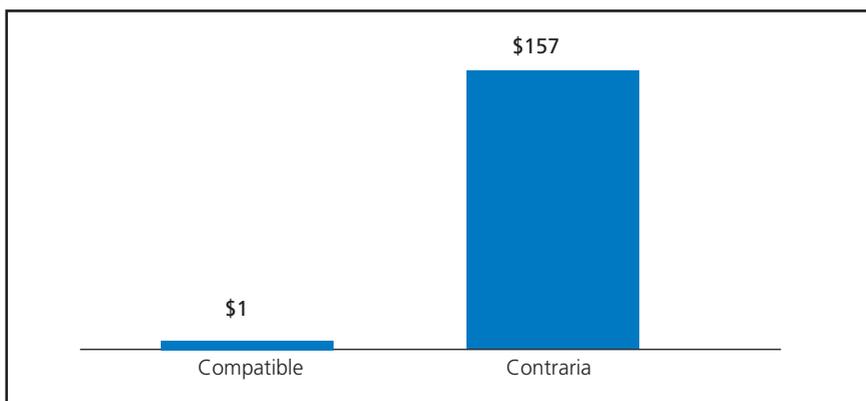
Por su parte, la energía nuclear recibirá un 1% de los fondos para el sector energético, un 50% más de fondos que los destinados a las energías limpias y la eficiencia energética, con \$1065 millones. Las actividades que se destacan entre las partidas son de exploración de uranio, y \$90 millones destinados al Reactor en Atucha II. En 2016 no se ha presupuestado ningún monto vinculado a la extensión de la vida útil del reactor en Embalse, financiado por la ex Corporación Andina de Fomento (CAF, hoy Banco de Desarrollo de América Latina). Finalmente, el 9% de las partidas han sido categorizadas como inciertas debido a la falta de conocimiento del objetivo final de las mismas, con \$8508 millones.

Tras el análisis se observa que, por cada peso que se destinan a actividades compatibles con el cambio climático, \$157 se invierten en el abastecimiento energético con medidas que fomentan la generación y emisión de GEIs (Gráfico 7) y que el 86% de cada \$1 compatible es financiado con fondos internacionales.

Si se analiza la "matriz energética del presupuesto" se observa que el 98% de los fondos se destinan a petróleo y gas (incluyendo en esta categoría los subsidios), seguido por el 1,13% de la nuclear, 0,46% de la energía solar, 0,29% de energía hidráulica y el resto conformado por carbón (0,01%), agroenergía (0,01%), eficiencia energética (0,11%) y eólica (0,0002%).

⁸ El Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER) se constituyó en el año 2000 con el objetivo de facilitar el acceso a la energía en poblaciones rurales dispersas a través de tecnología solar.

Gráfico 7. Partidas compatibles versus contrarias en el sector energético.



Fuente: Elaboración propia.

C. Sector minería y glaciares

La Ley N° 26639 establece el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y Ambiente Periglacial con el objetivo de conservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico.

Para cumplimentar con tal fin, en su artículo 3, establece la creación de un Inventario Nacional de Glaciares (ING) para su adecuado control, protección y monitoreo. El punto clave de la ley es la prohibición de realizar determinadas actividades en zona glaciar o de ambiente periglacial entre las cuales se incluye: la instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales, la construcción de obras de arquitectura o infraestructura, la exploración y explotación minera e hidrocarburíferas (artículo 6).

Los ING terminados hasta diciembre de 2015 son los de las provincias de Mendoza, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro, y se carece información del estado de los de Jujuy, San Juan, La Rioja, Jujuy, Catamarca y Tucumán (que coinciden con las provincias de mayor conflictividad en su vinculación con la actividad minera y su impacto en los glaciares).

Sin embargo, al igual que desde el año 2013, el presupuesto carece de una partida fácilmente identificable e imputada para continuar con el avance del

ING tanto en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable) como por parte del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), instituciones que no publican tal información (siendo la primera la autoridad de aplicación de la ley y la segunda, responsable de la realización de los ING).

Por otra parte, se identificaron partidas por un monto de \$247 millones que se consideran inciertas, es decir, que pudieran fomentar la exploración y la explotación minera en detrimento de la conservación de los glaciares y el ambiente periglacial. En efecto, el 36% de las partidas corresponde a un proyecto financiado por el BID, de Gestión Ambiental Minera, donde uno de los objetivos busca que el sector minero "(...) incorpora normativa ambiental moderna para la remediación de pasivos ambientales". Aunque es positivo que existan proyectos para fortalecer los mecanismos de remediación, cabe señalar que lo que importa es que los mismos estén en funcionamiento y cuenten con fondos suficientes. En otras palabras, Argentina cuenta con normativa que insta un fondo de restauración y un fondo de compensación ambiental en pos de resolver la problemática de los pasivos ambientales de la minería (en el marco de la Ley General del Ambiente N° 25675), que seguramente podrá ser perfeccionada con mejoras de regulación; en especial respecto del seguro ambiental obligatorio. De todos modos, resulta importante que exista voluntad de ponerlo en funcionamiento y que el seguro ambiental sea exigido.

Asimismo, las presas hidroeléctricas del Río Santa Cruz (principalmente la vinculada al embalse de Kirchner) genera serias dudas respecto al impacto sobre la dinámica de los glaciares Perito Moreno, Upsala y Spegazzini, obra que es presentada como un hito para la generación energética en el marco de la lucha contra el cambio climático.

En síntesis, es difícil establecer para este sector montos compatibles dado que no ha se podido identificar dentro del Presupuesto Nacional ninguna partida para la conservación de glaciares.

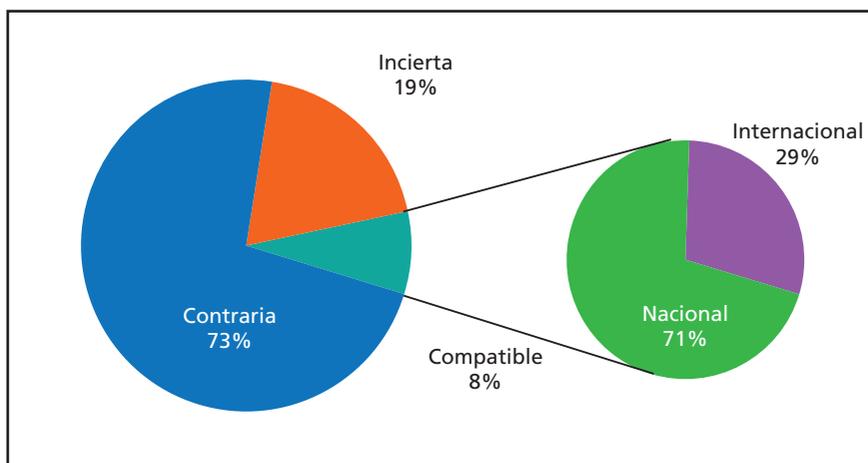
d. Sector transporte

El sector de transporte ocupa, junto con la generación de energía, el segundo lugar en las emisiones a nivel nacional. Su contribución se fundamenta principalmente en el uso extendido del transporte automotor, ya sea para transporte particular, así como de pasajeros y/o de cargas. Es este uno de los sectores fundamentales también al momento de considerar la mitigación y

adaptación en el marco del cambio climático ya que, al igual que el sector energético, recibe subsidios al consumo, principalmente el transporte automotor de pasajeros de corta y media distancia.

Las acciones contrarias totalizan el 73% de las partidas identificadas para el sector, la mayor parte de las mismas se vinculan con los subsidios al consumo para el transporte automotor, con el 81% de los \$28.941 millones, el resto son acciones para compensar la venta diferencial de combustible (Gráfico 8), todos estos gastos financiados totalmente por el Tesoro Nacional.

Gráfico 8. Partidas presupuestarias en el sector transporte.



Fuente: Elaboración propia.

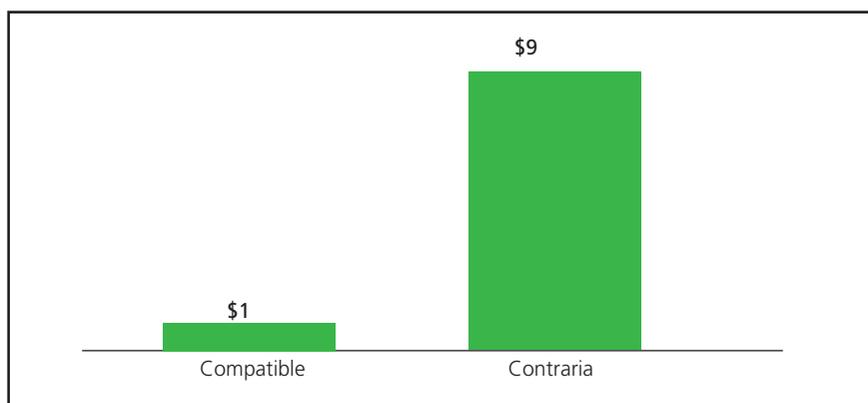
En lo que respecta a las acciones compatibles suman el 8% de las partidas del sector con \$3179 millones. Uno de sus principales ejes es el transporte ferroviario, según las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC por sus siglas en inglés⁹). Sin embargo, si se comparan las partidas, aquellas destinadas al transporte automotor son 13 veces superiores que las dirigidas al transporte ferroviario. De las acciones para combatir el cambio climático en el transporte, existe una partida para el sector automotor financiada por un préstamo del BIRF que responde al 29% del total de los fondos compatibles (construcción de carriles exclusivos para el transporte de pasajeros) mientras que el 71% restante, y financiado con fondos nacionales, se vincula al transporte ferroviario (apoyo a este tipo de transporte y acciones para su optimización).

⁹ En el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

Asimismo, se encuentra la reactivación y mantenimiento del Belgrano Cargas¹⁰, para lo cual se creó una empresa estatal que en 2015 preveía una inversión extranjera en proyectos a iniciar por \$1447 millones, con una fuerte inherencia de capitales de China para 2016. Sin embargo, en el marco del presupuesto no se encontraron partidas explícitas y específicas para este ramal.

Entre las partidas del presupuesto 2016 se estima que por cada \$1 para las medidas que mitiguen la contaminación generada por dicho sector se invierten \$9 para acciones que fomentan el uso de medios de transporte que incrementan las emisiones. (Gráfico 9).

Gráfico 9. Partidas compatibles versus contrarias en el sector transporte.



Fuente: Elaboración propia.

IV. Situación interanual

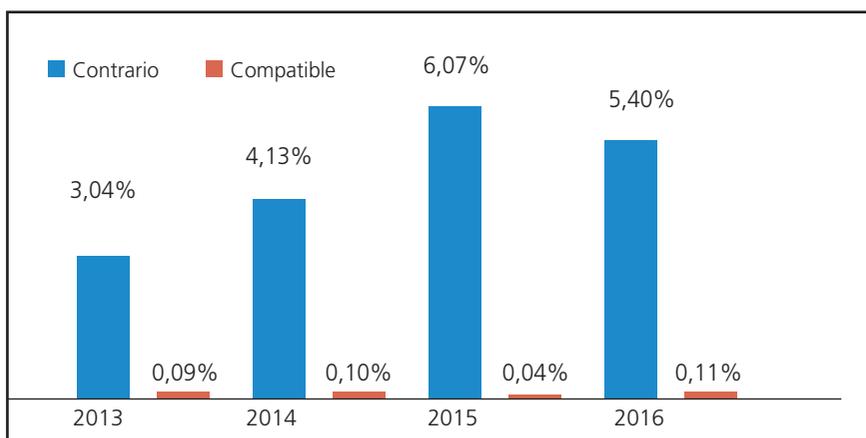
La tendencia entre los años de análisis se mantiene con mayores esfuerzos económicos, principalmente a aquellos sectores para subsanar medidas coroplacistas vinculadas a la crisis energética y asegurar el transporte público de pasajeros. En ambos casos, medidas que tienen vínculo con subsidios al consumo y una matriz energética basada en combustibles fósiles.

¹⁰ Belgrano Cargas y Logística SA (BCYLSA) es la sociedad del Estado argentino que opera desde agosto de 2013 las principales líneas ferroviarias cargueras de nuestro país para reimpulsar las posibilidades de producción y dinamizar las economías regionales con criterio federal.

Las medidas contrarias representaron en 2015 su mayor porcentaje del presupuesto con un 6% y en contrapartida, ese mismo año, las medidas compatibles registraron su menor valor también con un 0,04% (Gráfico 10). En este caso, el mayor valor se asocia a las importaciones de energía, así como también los subsidios para mantener deprimidas las tarifas a abonar por los consumidores.

Por su parte, en 2016 es el mayor valor para las medidas compatibles con un 0,11% del presupuesto mientras que el monto menor para las contrarias se evidencia en 2013 con un 3% (Gráfico 10). El crecimiento de las medidas compatibles, se vincula con un mayor flujo de medidas hacia la eficiencia energética derivadas de fondos internacionales.

Gráfico 10. Medidas vinculadas al cambio climático en el presupuesto nacional (como % del presupuesto total).



Fuente: Elaboración propia.

V. Conclusión

Los servicios económicos del Presupuesto 2016 para Ecología y Ambiente representan el 1,7% del total y un 0,3% del presupuesto nacional, siendo los mayores valores para Energía con el 51,8% de los servicios económicos y 9,1% del presupuesto. En el caso del transporte sus porcentajes son del 34,1% y 6%, respectivamente. Ello refleja la importancia del abastecimiento energético, ya que por cada \$1 que se destina para la Ecología, \$29 se aplican a Energía.

En el sector agropecuario, la brecha entre medidas compatibles y contrarias es muy baja, siendo las partidas de mayor relevancia aquellas inciertas ya que, dado el nivel de agregación no se pueden identificar en un impacto en particular (contrario o compatible). Por su parte, el sector bosques tan solo recibirá el 5% de lo que le correspondiera por su Fondo, volviéndose esta una costumbre en el marco del presupuesto nacional.

En el sector energético, el Presupuesto Nacional presenta algunos puntos en contraposición con el Plan Energético Nacional a largo plazo o la Ley de Energía Renovables, presentando una menor partida presupuestaria para la energía eólica en este año. En energía se fomenta la generación mediante combustibles fósiles, siendo residual el impacto de las renovables y la eficiencia energética. En el mismo, por cada \$1 a medidas compatibles se destinan \$157 a medidas contrarias.

El sector de glaciares, mantiene el mismo camino que los últimos años careciendo de fondos identificables para su protección.

Mientras que el sector transporte no es la excepción, y por cada \$1 a medidas compatibles \$9 se invierten en el fomento del uso de transporte automotor (ya sea de carga o pasajeros).

Para destacar, los sectores de transporte, energía y agro reciben colaboración de fondos internacionales, siendo estos de gran importancia entre las medidas compatibles con el cambio climático, siendo del 29%, 86% y 87% respectivamente de las mismas.

Finalmente, las medidas y programas que se presentan en el presupuesto son respuesta a externalidades negativas en el corto plazo, que derivan en un mayor impacto ambiental a largo plazo, ya que el mismo no es tomado en cuenta al momento de la instrumentación de las partidas presupuestarias. Por su parte, muchas de las medidas que se presentan como compatibles con el cambio climático se caracterizan por la pobreza en su instrumentación, reasignaciones presupuestarias y el bajo nivel de ejecución y/o financiamiento internacional, indicadores todos de la baja relevancia de estas medidas en el marco de la Administración Central.

INDICADORES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL: ESTANCAMIENTO PRONUNCIADO

Samanta Rausch

Abogada. Docente de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental de FARN

Macarena Marán

Abogada. Ayudante de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental de FARN

Resumen Ejecutivo

El artículo 41 de la Constitución Nacional nos otorga el derecho a un ambiente sano. Paralelamente, tras la reforma de 1994 se fueron incorporando leyes de presupuestos mínimos, entre las cuales se encuentran la Ley General del Ambiente, la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental, y leyes que protegen ecosistemas específicos, como la Ley de Bosques Nativos y la Ley de Glaciares. De todas estas normas surge la obligación del Estado de generar un canal de acceso a la información que tiene en su poder, y que es la contracara del derecho a estar informado que recae en cabeza de los ciudadanos.

Considerando, por un lado, que el acceso a la información es un derecho fundamental teniendo en cuenta que facilita el control ciudadano en todos los actos de gobierno y da lugar al ejercicio de otros derechos como es el de la salud, educación y la vivienda; y por el otro, que el cumplimiento de mandatos legales aumenta cuando existe un mayor número de normas que indican la obligación de proveer información pública, y cuanto más efectivo es el ejercicio del derecho, FARN desde hace cinco años realiza un análisis a través de un sistema de indicadores, para medir el avance y/o retroceso sobre este respecto. Este sistema se apoya en la normativa existente y en el ejercicio de los derechos ya reconocidos.

1. ¿Para qué medimos, qué medimos y cómo medimos?

Desde hace varias ediciones, FARN utiliza un sistema de indicadores con el fin de medir el nivel de cumplimiento del acceso a la información pública ambiental. Este sistema brinda una herramienta de medición que evalúa la gestión estatal del ambiente y el control ciudadano sobre los actos de gobierno vinculados.

Este trabajo fue confeccionado a lo largo del año 2015 y mide la implementación en los organismos del acceso a la información durante el año 2014.

El modelo utilizado es la iniciativa Global Integrity¹, que diferencia los indicadores “de jure” y “de práctica”. Mientras que los indicadores de jure son utilizados para determinar si existe en una jurisdicción particular una ley o reglamento; los de práctica, permiten realizar un análisis con mayor cantidad de matices, brindando la posibilidad de determinar derechos en la práctica y aspectos relacionados con la implementación, efectividad, el cumplimiento y el acceso ciudadano. Por adaptarse más al caso, se decidió trabajar con este último, es decir, de práctica.

Se utilizó como fuente de verificación a los pedidos de información², que dada su gratuidad y fácil producción, permiten conocer el funcionamiento y alcance de la información brindada por los organismos ambientales estudiados.

Consecuentemente, se tuvieron en cuenta los principales aspectos que hacen a la naturaleza del derecho. Entre estos aspectos se encuentra la universalidad, como atributo de toda persona, física o jurídica, y su gratuidad. Como contracara, a este derecho le corresponde una respuesta en tiempo (plazo) y forma (todo lo que se requiere). Existen excepciones al derecho de acceder a la información pública ambiental y para hacer uso de ellas, el organismo debe fundamentar su necesidad.

Para lograrlo elegimos a aquellos organismos que poseen estrecha relación con cuestiones ambientales. En primer lugar, la Secretaría de Ambiente y

¹ Esta iniciativa estableció un sistema de indicadores para el análisis de gobernanza y corrupción (2009) “*The Global Integrity Report: 2009, Methodology White Paper*”, Global Integrity, Independent Information on Governance & Corruption.

Disponible en: <http://report.globalintegrity.org/methodology/whitepaper.pdf>

² 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.

Desarrollo Sustentable (SAyDS) (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - MAyDS) que tiene como competencia la implementación de la política ambiental nacional, la función de coordinación, planificación, regulación normativa y la vinculación internacional. En segundo lugar, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), encargado de articular la política ambiental, coordinar estrategias y programas regionales y nacionales, así como promover el desarrollo sustentable. En tercer lugar, se seleccionó al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), ya que tiene la competencia en la coordinación ejecutiva para el desarrollo sostenible, la planificación económica ambiental y el desarrollo de energías alternativas en la provincia de Buenos Aires. En cuarto lugar, tenemos a la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), encargada de la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca referida, compuesta por catorce municipios bonaerenses y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por último, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el caso puntual, la Agencia de Protección Ambiental (APRA), responsable de la coordinación en materia ambiental como gobierno local.

Teniendo en cuenta estos aspectos, a cada criterio se le otorgó un puntaje de modo tal que al verificarse su cumplimiento se adiciona hasta arribar a un puntaje final que califica al organismo determinado. Se utilizó una escala ordinaria del 0 al 8, representando 8 el mayor grado de cumplimiento y 0 el mínimo.

Este ejercicio se realizó respecto de cada solicitud de información que recibe un organismo ambiental, y en caso que haber recibido más de una petición se extrae un promedio de los puntajes finales.

Metodológicamente, cada pedido se realizó dos veces, uno a nombre de un ciudadano que colaboró con el proyecto, y otro a nombre de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) a fin de medir, de esta forma, si existe variabilidad en las respuestas.

Criterios de medición:

- **Respuesta del organismo:** tiene en cuenta si hubo o no respuesta por parte del organismo. Este es el principal criterio ya que sin respuesta, no se pueden determinar otros aspectos.
- **Respuesta completa:** determina si el organismo respondió de modo completo lo que se preguntó. Como este indicador evalúa cuestiones de procedimiento y no de fondo, las respuestas en las

que se indique que se está trabajando en el tema se consideran completas.

Ligado a este componente, está el criterio de razonabilidad en el uso de excepciones, evaluando si son legítimas o razonablemente fundadas teniendo en cuenta el marco legal aplicable.

Puntaje correspondiente: *respuesta completa (1), respuesta incompleta (0).*

Si la respuesta es incompleta corresponde determinar si se utilizó una excepción y si la misma resulta razonable (1) o no (0).

- ▶ *Responde en el plazo legal:* el organismo requerido tiene que responder en el plazo de 30 días hábiles, si esto no se cumple, queda habilitada la vía judicial para tornar efectivo el derecho.

Puntaje correspondiente: *responde en plazo si (1), o no (0).*

- ▶ *Respuesta implica un costo razonable:* Teniendo en cuenta la amplia legitimación que prevé este derecho, si se impusiera un costo desmedido a su acceso, estaría siendo desvirtuada la naturaleza del mismo.

Se considera desmedido o no razonable aquel que exceda el costo de fotocopias simples o copias en soporte digital.

Puntaje correspondiente: *costo razonable (1), o no (0).*

Como cada pedido de información se efectuó a nombre de dos sujetos distintos, el análisis se realiza en base a cada uno de estos por lo tanto, para que un organismo alcance el puntaje máximo de 8 puntos, debe haber contestado en tiempo, forma y a un costo razonable tanto al ciudadano que colaboró en el proyecto como a FARN.

II. Algunas consideraciones previas sobre el rol de la justicia

Argentina es uno de los pocos países de la región que no cuenta con una ley que regule el acceso a la información pública de modo general. Sin embargo, pese al déficit de implementación del marco legal vigente, la justicia ha tomado un rol activo, sentando bases sobre la importancia que tiene este derecho y a la vez, instando al Congreso a la sanción de una ley de acceso

a la información. Esto, tanto con el objetivo de resguardar la participación ciudadana como el ejercicio de otros derechos.

Tomando como precedente el fallo de la Corte Americana de Derechos Humanos (CIDH) *Claude Reyes* -en el cual se estableció que ante la duda, toda la información es considerada de carácter público, condenando en 2006 al Estado chileno a brindar la información relativa al Proyecto Forestal³- la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha dictado fallos emblemáticos a lo largo de estos años. En el mismo sentido, en el reciente fallo *Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ Amparo por mora*⁴ la CSJN le ordenó a la empresa YPF hacer públicas las cláusulas del acuerdo con Chevron para la explotación de hidrocarburos no convencionales en Loma de la Lata Norte y Loma Campana, en Vaca Muerta (Neuquén). En primera instancia se rechazó el amparo basándose en que las disposiciones del Decreto N° 1172/03⁵ eran inaplicables a YPF ya que la Ley N° 26471 que rige a esta entidad, establece que YPF opera como sociedad anónima, en los términos de la Ley de Sociedades N° 19550, no siéndole así aplicables legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado Nacional o los provinciales tengan participación.

Posteriormente, se hizo lugar a la demanda, alegando por un lado que YPF es sujeto plausible del Decreto N° 1172/03 ya que integra el Sector Público Nacional, recibe subsidios o aportes provenientes del sector público nacional y se le ha concedido la explotación de un bien de dominio público (el petróleo). Y por otro lado, estableció que las normas internas deben adecuarse a la Convención Americana de Derechos Humanos, para así darle un real cumplimiento al derecho a la información.

En este último fallo, se reafirman los precedentes tanto del caso *ADC c/ PAMI* del 4 de diciembre de 2013, como del caso *CIPPEC c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social* del 26 de marzo de 2014. En el primer caso, la CSJN le ordenó al PAMI que le brinde la información solicitada por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial de dicho organismo para el año 2009 y a la inversión publicitaria correspondiente a los meses de mayo y junio de 2009.

³ CIDH, "*Claude Reyes y otros vs. Chile*", sentencia del 19 de septiembre de 2006, Caso: 12.108. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

⁴ CSJN, "*Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF SA- s/amparo por mora*", sentencia 10 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDoc&idAnalisis=726450&interno=3>

⁵ Sobre acceso a la información pública.

Dictaminando que aun cuando el recurrente no posea naturaleza estatal, dadas sus especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo. Situando como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, y las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas.

Mientras que en el segundo caso la CSJN, bajo el marco del Decreto N° 1172/03, ordenó al Estado Nacional -Ministerio de Desarrollo Social- brindar la información requerida por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), referida a planes sociales de asistencia a la comunidad que el Ministerio administra. Puntualizó que los datos de los planes sociales constituyen información de carácter público, por lo tanto, la sola condición de integrante resulta suficiente para justificar ese pedido, y encomendó al Congreso la sanción de una ley de acceso a la información pública.

Los casos Claude Reyes, ADC c/ PAMI, CIPPEC c/ Estado Nacional y Giustinani c/ YPF, reafirman lo dicho por la CIDH: *"las personas tienen el derecho de solicitar documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado"*. Y se deja plasmado que el derecho de acceder a la información en poder del Estado corresponde a toda persona, sin necesidad de que se demuestre un interés o afectación directa.

FARN por su parte, inició una acción judicial a raíz de la negativa a brindar información por parte de la empresa Nucleoeléctrica Argentina SA. La información solicitada versa sobre el cumplimiento de las instancias de evaluación de impacto ambiental (EIA), procedimientos de aprobación, permisos y cumplimiento de la normativa ambiental existente en cuanto a la vida útil de del reactor de la Central Nuclear de Embalse. Luego de las instancias judiciales correspondientes, la CSJN se pronunció indicando que la empresa tiene la obligación de brindar la información y de presentar el estudio de impacto ambiental requerido⁶.

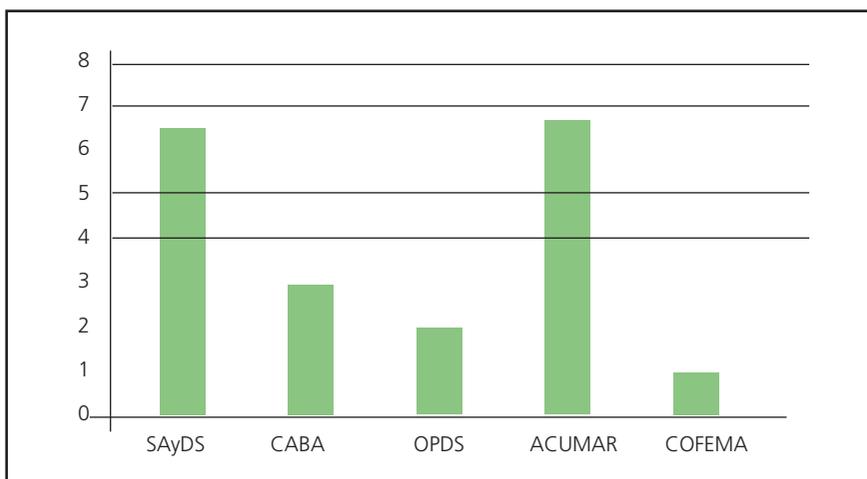
⁶ Para más información: <http://farn.org.ar/archives/20077>

III. ¿Qué resultados obtuvimos?

Indicador sobre cumplimiento de la normativa de acceso a la información pública ambiental

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 (2014/2015⁷), fueron la ACUMAR y la SAyDS, en ese orden. Detrás se encuentra el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), luego el OPDS y finalmente en último lugar, el COFEMA⁸.

Gráfico 1: Indicador de acceso a la información pública ambiental 2015.

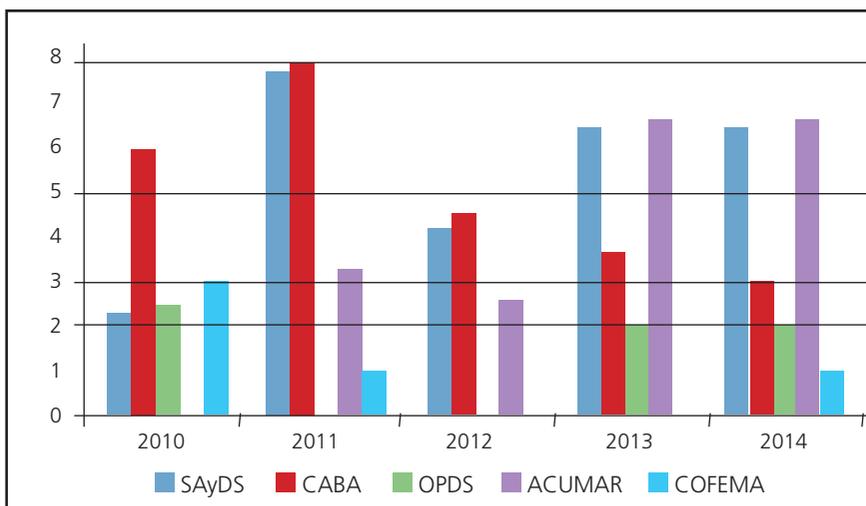


El Gráfico 2 muestra la evolución de este mismo indicador a lo largo de los cinco años en los que se llevó a cabo este trabajo.

⁷ Si bien el estudio abarca información relativa al 2014, la gestión de la misma es realizada en el 2015.

⁸ Los detalles del puntaje de cada una de las variables pueden verse en el Anexo.

Gráfico 2: Evolución del indicador (2010-2014).



La SAyDS y el GCBA han mostrado una alta capacidad de respuesta a lo largo de todos los períodos. Sin embargo, han presentado altibajos que dificultan evaluar tendencias más generales. El GCBA por su parte, ha disminuido nuevamente su desempeño en relación a ejercicios anteriores. Ninguno de los dos organismos ha logrado superar la capacidad de respuesta alcanzada en el año 2011. La ACUMAR ha mantenido su capacidad de respuesta en comparación al año anterior.

Como se ha mencionado en ediciones anteriores de este informe, OPDS y COFEMA se han mantenido sin avance alguno en la gestión y organización de la información para brindar respuestas adecuadas.

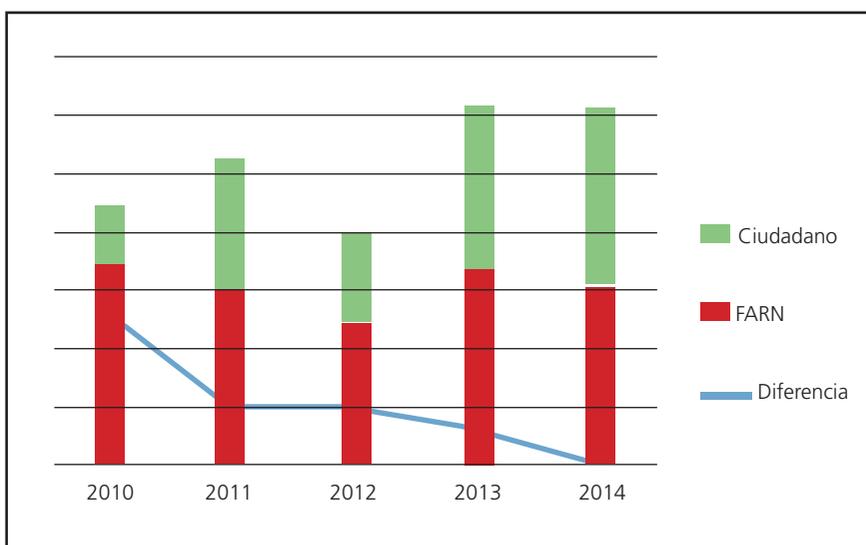
No solo llama la atención la baja capacidad de respuesta del COFEMA y el OPDS, sino que además esta escala de puntaje se ha mantenido a lo largo de los años de confección de este ejercicio. Ninguno de los dos organismos alcanza la mitad de la escala, y tampoco brindaron respuesta cuando se los interrogó respecto de la cantidad de pedidos de informes recibidos en el período. El OPDS hizo saber que necesita que el espectro de información requerida sea acotado. Este tipo de dilaciones en los plazos y en los procesos dificultan aún más el canal de acceso a la información pública ambiental para aportar los datos. Sabemos, por el relevo del año anterior, que OPDS no posee una base de datos para la contabilización de las peticiones recibidas⁹.

⁹ Marchegiani, P. Rausch, S. y Marán, M. (2015). "Indicadores de gestión: pocos avances en la implementación de normas ambientales, escasos recursos y baja coordinación". Informe

En términos generales, solo en la mitad de los casos (8 de 16 pedidos) los organismos consultados han respondido a las solicitudes a tiempo. A su vez, no se han opuesto excepciones para brindar la información, pero sí se ha hecho uso de la prórroga legal para responder, pero sin cumplir luego con la entrega de la información.

Un último factor a tener en cuenta es la diferencia en la capacidad de respuesta a FARN y a particulares, que puede ser apreciada en el Gráfico 3.

Gráfico 3: Evolución de la brecha ciudadano FARN (2010-2015).



Si bien se ha producido un estancamiento en cuanto a algunos organismos, es importante destacar que la brecha de respuesta entre el ciudadano que ha participado del proyecto y FARN esta vez ha sido de nulo. Es decir, que cada organismo ha mantenido el mismo criterio para ambos tanto respecto de los plazos de respuesta, contenido, como así también, cuando no ha surgido respuesta alguna por parte del organismo.

A lo largo de los años de la elaboración de este ejercicio esta brecha ha sufrido bastantes cambios, disminuyendo a cero en esta edición.

Ambiental Anual FARN 2015, Buenos Aires. Disponible en:
<http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/InformeFARN2015.pdf>

IV. Palabras finales

Desde que se comenzó con la elaboración de este artículo, en el año 2011, evaluando la gestión del año 2010, pudimos notar que hubo pocos avances en la materia, de hecho entre el año anterior y éste no se manifestaron notables diferencias en los resultados, lo que no significa que la información se encuentre disponible en su totalidad y sea de fácil acceso en todos los casos.

Si bien es importante destacar que esta vez los organismos no han hecho distinción entre el ciudadano y FARN, aún resta obtener un canal de acceso a la información claro y concreto sobre las políticas ambientales que se llevan a cabo en nuestro país.

Es necesario que haya avances urgentes en este tema, se debe tomar conciencia que el acceso a la información es fundamental para el ejercicio de otros derechos contemplados en la Constitución Nacional.

Existe una estructura jurídica que garantiza el derecho al acceso a la información y a la participación ciudadana, con casos concretos en los cuales la justicia garantizó estos mecanismos de participación. Y existe, además, una mayor conciencia por parte del ciudadano sobre la necesidad de influir en cuestiones ambientales, pero todavía queda un largo camino por recorrer.

COFEMA y OPDS siguen sin brindar la información mínima que se les solicita en cuanto a sus propias obligaciones. Creemos que no es casual que organismos como la ACUMAR -cuya creación responde a un mandato de la CSJN trabajando en una cuenca respecto de la cual existe un proceso judicial en ejecución que ofrece instancias para efectuar variados reclamos- genere mecanismos de información más efectivos y accesibles. El COFEMA, en contraposición carece de una estructura permanente de funcionamiento, no generando un canal de acceso a la información adecuado.

El marcado estancamiento al que hacemos referencia en este año de análisis, creemos que se relaciona directamente con que se ha tratado de un año de elecciones, con cambios de gestión. Esperamos que la voluntad política se oriente hacia una mayor divulgación de la información y promoción de la participación ciudadana en términos de una agenda ambiental. De todos modos, los cambios de autoridades en los organismos no debieran ser obstáculo para avances en el cumplimiento de la normativa ambiental.

ANEXO 1

▶ **CRITERIOS DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
AMBIENTAL**

Pedido de Informe	Respuesta a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	1. RESPUESTA (Parcial, máximo 2)	Respuesta completa a FARN (SI=1, NO = 0)	Excepción Razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta completa a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	
SAyDS (1)	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
SAyDS (2)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
SAyDS (3)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
SAyDS (4)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
COFEMA (1)	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
COFEMA (2)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
COFEMA (3)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
COFEMA (4)	0*	0*	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
OPDS (1)	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
OPDS (2)	1**	0	1	0	N/A	N/A	N/A	
CABA (1)	0	1	1	N/A	N/A	1	N/A	
CABA (2)	1	1	2	1	N/A	1	N/A	
CABA (3)	0*	1	1	N/A	N/A	1	N/A	
ACUMAR (1)	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
ACUMAR (2)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
ACUMAR (3)	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 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.

	2. COMPLETA (Parcial, máximo 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 Ciudadano (SI=1, NO=0)	4. COSTO RAZONABLE (Parcial, máximo 2)	TOTAL
	0	N/A	N/A	0	0	0	0	0
	1	1	N/A	1	1	0	1	4
	1	1	N/A	1	1	0	1	4
	1	1	N/A	1	1	0	1	4
	0	N/A	N/A	0	0	0	0	0
	1	1	N/A	1	1	0	1	4
	1	1	N/A	1	1	0	1	4
	0	N/A	N/A	0	0	0	0	0
	0	N/A	N/A	0	0	0	0	0
	0	0	N/A	0	1	0	1	2
	1	N/A	1	1	0	1	1	4
	2	1	0	1	1	1	2	7
	1	N/A	1	1	0	1	1	4
	0	N/A	N/A	0	0	0	0	0
	1	0	N/A	0	1	0	1	3
	2	0	0	0	1	1	2	6

* Respondieron que se contestaría a la mayor brevedad y que la demora se debe a la actividad de las áreas consultivas del organismo.

** Respondieron que debía delimitarse el objeto de las preguntas.

“APRENDER HACIENDO”:

10 AÑOS DE LA CLÍNICA JURÍDICA DE DERECHO AMBIENTAL

Pía Marchegiani

Directora del Área de Participación de FARN

Javier García Espil

Docente de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental de FARN

“La alegría no llega solo con el encuentro de lo hallado sino que forma parte del proceso de búsqueda”.

Paulo Freire

Resumen Ejecutivo

En el 2016 se cumplen diez años de trabajo de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental. Sus principales objetivos son: formar abogados especializados en derecho ambiental, comprometidos con el interés público, y brindar asesoramiento jurídico gratuito a personas de escasos recursos afectadas por problemas ambientales. Hasta la fecha, se ha capacitado a más de 200 alumnos y atendido aproximadamente 500 consultas.

Es un desafío sostener un espacio en el cual confluyen necesidades y expectativas de diversa índole (estudiantes, afectados e instituciones como FARN y la Facultad de Derecho de la UBA). Asimismo, muchos alumnos carecen de suficientes conocimientos previos y deben intervenir en conflictos urgentes; ello en un período breve para abarcar la complejidad de los problemas ambientales.

Se destaca un alto porcentaje de egresados que consideran a la experiencia como relevante, novedosa y útil para su desarrollo profesional. A la vez, numerosos casos dan cuenta del aporte de la Clínica en pos de un mayor acceso a la información pública, la participación social y el sistema judicial, así como también, de su incidencia en las políticas públicas ambientales.

1. Introducción

La Clínica Jurídica de Derecho Ambiental, dictada por FARN en el marco del Departamento de Práctica Profesional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (FDER-UBA), cumple diez años de trabajo ininterrumpido. Un aniversario que da cuenta de su consolidación como espacio de formación y asesoramiento, a la vez que invita a reflexionar sobre sus logros y los desafíos por venir.

La Clínica nació en el 2006 de la articulación de dos instituciones comprometidas con el fortalecimiento del estado de derecho y la defensa de las personas más vulnerables (FARN y FDER-UBA). Se propuso, por un lado, proporcionar una formación de excelencia en derecho ambiental y, por otro, ofrecer a la comunidad un asesoramiento jurídico especializado para abordar los crecientes conflictos ambientales.

Hasta la fecha, se ha capacitado a más de 200 estudiantes y atendido aproximadamente 500 consultas. Sus actividades se han centrado principalmente en el despliegue de distintas estrategias jurídicas, como el asesoramiento extrajudicial, el acompañamiento en reclamos administrativos y el patrocinio de casos judiciales.

En este artículo repasamos algunos aspectos destacados de la trayectoria de la Clínica, surgidos de entrevistas y encuestas realizadas a sus docentes y egresados.¹ Ellos nos permitirán recorrer el camino de esta gran obra colectiva en permanente construcción.

¹ Es imposible nombrar aquí a todas las personas involucradas en el trabajo de la Clínica, pero queremos destacar el impulso inicial de Débora Bialostozky, María Eugenia Di Paola, Andrés Nápoli y Juan Martín Vezzulla, la profundización del mismo por parte de Agnès Sibileau, Gabriela Vinocur, Dolores Duverges e Inés Rivera, el aporte de profesionales como Osvaldo Sidoli y Guillermo Piccione, y la dedicación actual de Samanta Rausch, Santiago Cané, Carlos Solís y Bárbara Stern.



II. Práctica educativa

Uno de los principales objetivos de la Clínica es la formación de abogados especializados en derecho ambiental, y comprometidos con el interés público. A ese fin contacta a los alumnos –muchas veces por primera vez– con el ejercicio de herramientas jurídicas en los campos de la investigación, asesoramiento y litigio. Además, al estar inserta dentro de una organización de la sociedad civil, fomenta el diálogo de saberes con otras disciplinas y la construcción de redes de organizaciones, líderes comunitarios y ciudadanos.

A través de diversas actividades (atención de consultas, análisis normativo y jurisprudencial, elaboración de piezas administrativas y judiciales, seguimiento de casos, realización de visitas de campo, intervención en foros y talleres, entre otros) involucra a los estudiantes en la reflexión, acción y participación respecto de las problemáticas ambientales actuales. De esa forma, pueden ejercitar la aproximación crítica a las dimensiones económica, social, ecológica, cultural e institucional de los conflictos ambientales.

Entre los principales desafíos de la práctica se encuentra la necesidad de conjugar los objetivos institucionales que le dieron origen con las habilidades y experiencias de los alumnos. Muchos de ellos carecen de conocimientos teóricos previos en derecho ambiental y deben intervenir en conflictos urgentes. No obstante, la renovación semestral de la mitad del curso atenúa esta tensión y facilita la transmisión de aprendizajes entre los propios estudiantes.

Por otro lado, la amplitud de la agenda ambiental exige extender los análisis desde el derecho hacia las políticas públicas y la organización institucional. Ello torna difícil abordar todos los temas dentro del período lectivo. Adicionalmente, el tiempo que insume la búsqueda de la información necesaria para definir estrategias judiciales genera frustraciones en alumnos ansiosos por experimentar la abogacía en procesos colectivos.

Entre sus fortalezas sobresale el compromiso que asumen los estudiantes en las tareas que se llevan a cabo, cuestión remarcada por los docentes entrevistados. Este compromiso puede vincularse con el alto interés que ellos mismos manifiestan respecto de los temas ambientales. De los egresados encuestados, un 90% indicó que esa fue la razón que motivó su inscripción en la Clínica.

Aquél interés inicial es congruente con la percepción que los mismos expresaron sobre la relevancia de la práctica para su desarrollo profesional, lo que puede considerarse un logro. La mayoría sostuvo que la experiencia fue muy

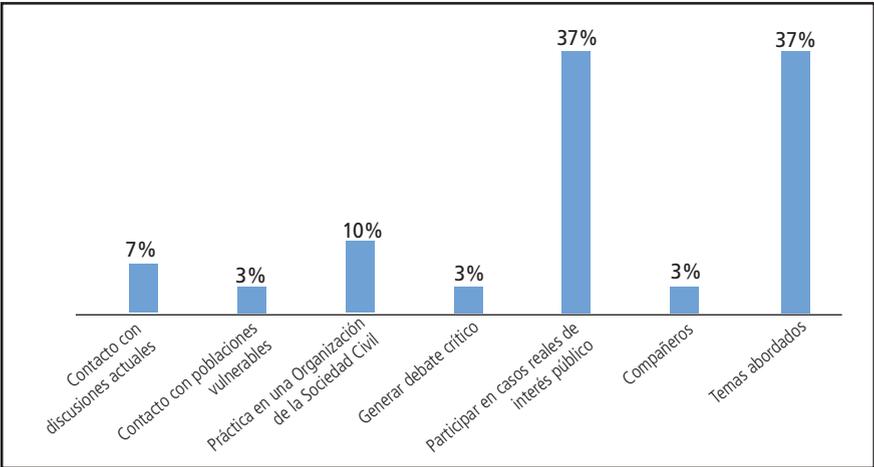
relevante (63%), en tanto un 27% la consideró algo relevante y un 7% poco relevante. Solamente un 3% no la encontró relevante.

Gráfico 1: Percepción de la relevancia de la formación para su ejercicio profesional.



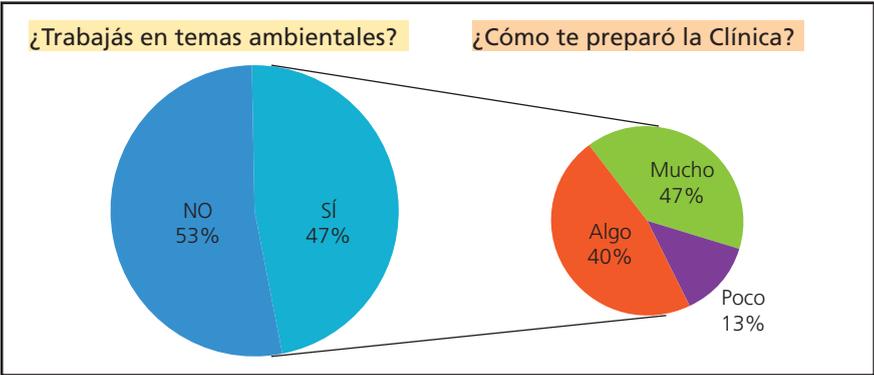
Como se mencionó anteriormente, la Clínica combina distintos tipos de intervención. Las encuestas evidencian que los egresados encontraron positivo trabajar en los temas abordados (37%), participar en casos de interés público (37%), estar en contacto con una organización de la sociedad civil (10%) e involucrarse en discusiones actuales (7%). Ello reafirma el aporte de este espacio al Departamento de Práctica Profesional, ya que permite atender intereses de los alumnos que complementan y refuerzan las restantes actividades de la Facultad.

Gráfico 2: Aspectos destacados de la formación en la Clínica Jurídica.



En cuanto a la utilidad de la práctica para el posterior ejercicio de la profesión, se advierte que casi la mitad de los egresados encuestados (47%) se desempeña actualmente en temas ambientales. De ese porcentaje, un 47% encontró que la Clínica lo preparó mucho para su trabajo, en tanto un 40% consideró que lo preparó algo, y un 13% poco.

Gráfico 3: Preparación para el trabajo.



Las opiniones recabadas reflejan las tensiones, frustraciones y gratificaciones que la Clínica permite vivenciar. Siendo un ámbito que recién alcanza su primera década, y que ha procurado complementar la formación de abogados con nuevos campos del derecho, tal vez el dato más significativo sea que la gran mayoría de los participantes recomendaría la experiencia (87%) y quiere seguir vinculada a sus actividades (93%). Ello constituye una plataforma auspiciosa para introducir mejoras progresivas y hacer frente a los retos que presenta toda actividad pedagógica.

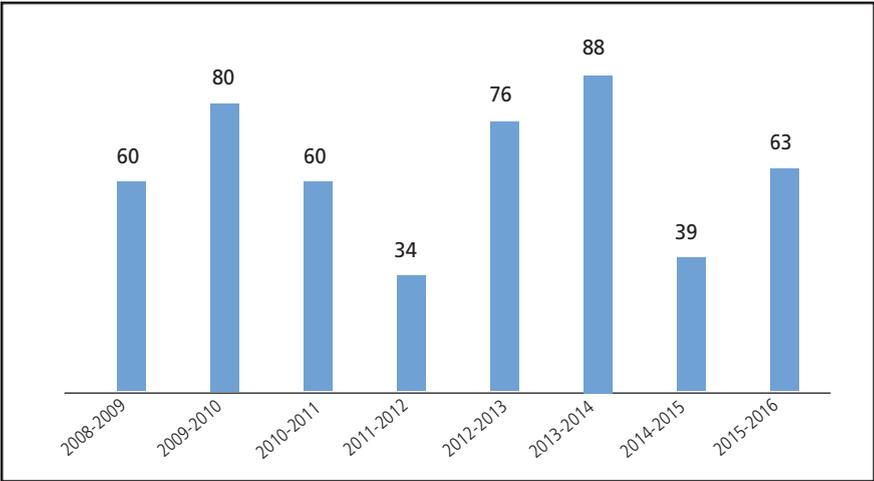
III. Asistencia a la ciudadanía

Brindar asesoramiento jurídico gratuito a personas de escasos recursos afectadas por problemas ambientales es otro de los principales objetivos de la Clínica. Se intenta revertir la vulneración de los derechos de acceso a remedios legales o administrativos para proveer a la defensa de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. De este modo, se responde a una creciente demanda vinculada con la protección del ambiente, que requiere medidas adecuadas desde el campo del derecho.

Supervisados por profesionales de FARN y docentes invitados, los estudiantes se involucran en conflictos reales, atienden consultas e intervienen en los casos. En las tareas se priorizan los asuntos de interés público, que puedan sentar precedentes positivos con impacto social e institucional. Si bien se han atendido algunos reclamos individuales, la actividad se focaliza en aquellos de carácter colectivo.

A lo largo de sus 10 años la Clínica ha recibido consultas de ciudadanos de todo el país. Entre los principales temas abordados se encuentran: los impactos de actividades productivas (agropecuarias, mineras, industriales, etcétera), la degradación de bienes naturales (agua, bosques, etcétera), la pérdida de biodiversidad, los problemas de índole urbano (antenas, ruidos molestos, basurales) y las cuestiones vinculadas a instrumentos de la política y la gestión ambiental (evaluación de impacto ambiental, ordenamiento ambiental del territorio, etcétera).

Gráfico 4: cantidad de consultas²



A fin de mostrar la trascendencia del trabajo que realizan los estudiantes, a modo de ejemplo a continuación referimos brevemente tres casos que consideramos de relevancia. El primero tuvo lugar en los inicios de la actividad de la Clínica, el segundo en una etapa intermedia y el último recientemente.

² No se incluyen datos de los periodos 2006-2007 y 2007-2008 debido a la incompatibilidad estadística de las fuentes. Tampoco los correspondientes al periodo 2015-2016 ya que aún se encuentran en análisis.

a. Uyemas

El primer juicio de la Clínica, en el año 2006, estuvo ligado a la lucha de uno de sus alumnos, Enrique Cortés Funes, y sus vecinos. En el edificio donde residían sucedieron cinco casos de cáncer luego de la instalación de una antena de telefonía celular en un inmueble lindero. A través de requerimientos al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) se pudo corroborar que la misma funcionaba desde hacía siete años sin haber culminado su procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA). Asimismo, la investigación aportó datos a una polémica -por entonces novedosa- sobre los impactos de los campos electromagnéticos y las radiaciones no ionizantes (que emiten estas antenas) en la salud.

Mediante una acción judicial se logró la desconexión del dispositivo, habida cuenta de su funcionamiento sin habilitación y ante el riesgo que podía representar para la población (principio precautorio)-³. El caso tuvo una gran repercusión en los medios de comunicación⁴ ya que dio cuenta de un problema generalizado en la Ciudad de Buenos Aires: el 75% de las antenas funcionaba sin contar con Certificado de Aptitud Ambiental (CAA). Así, el precedente motivó numerosos reclamos y acciones que condujeron a la modificación de las políticas públicas de habilitación y control de las antenas de telefonía celular. Es decir que produjo avances respecto de una posible fuente de impactos ambientales negativos, que aún genera fuertes controversias.⁵

b. Comuna Rural de Carrenleufú

Durante el año 2009 la Clínica asistió a vecinos de la Comuna Rural de Carrenleufú, de la provincia de Chubut, en un reclamo frente a la inminente construcción de una planta de tratamiento de efluentes cloacales. La obra se encontraba planificada en una ubicación cercana al casco urbano y ponía en riesgo a las principales actividades del poblado: el turismo y la producción agro-ecológica.

³ Resolución del 12/09/2007, del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 12, en los autos "*Uyemas Hector U. c/GCBA sobre amparo*" (Expte. N° 26093).

⁴ Ver, por caso, la nota del diario La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/943951-ordenaron-desactivar-una-antena-de-telefonía-y> <http://www.diariojudicial.com/nota/19866>

⁵ Más información disponible en: <http://www.gacemail.com.ar/notas.php?idnota=9159>

Mediante una acción judicial, coordinada con abogados locales, se logró suspender cautelarmente la construcción. Los tribunales de primera y segunda instancia coincidieron en señalar que los estudios presentados por la empresa no contaban con fundamentos adecuados para habilitar un emprendimiento de semejante envergadura. De este modo, se promovieron mejoras en la implementación de instrumentos centrales de la política y la gestión ambiental: la EIA, participación social y el ordenamiento ambiental del territorio (Ley General del Ambiente N° 25675). A la vez, el caso significó un punto de inflexión en la definición del modelo de desarrollo local, lo que permitió evitar conflictos derivados de la ejecución de emprendimientos que carecen de licencia social⁶.

C. NASA

En el 2015 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) resolvió definitivamente una controversia relativa a la información sobre las actividades de la empresa a cargo del proyecto para extender la vida útil del reactor de la Central Nuclear Embalse, en la provincia de Córdoba. Ante el hermetismo característico de la política nuclear y la incertidumbre existente en torno a las tareas de la empresa, se habían presentado numerosos pedidos de informes, todos ellos rechazados con el argumento de que las sociedades anónimas no se encuentran alcanzadas por las normas de acceso a la información pública, al no pertenecer a la administración pública.

Con intervención de la Clínica, FARN logró en primera instancia una sentencia favorable, confirmada por la alzada y la CSJN, respecto de la obligación de brindar información por parte de empresas con capital estatal, aun cuando actúen bajo la figura de sociedades comerciales⁷. Esta jurisprudencia fue complementada -posteriormente- al obligarse a la empresa YPF S.A. a hacer públicas las cláusulas secretas del contrato suscripto con la multinacional Chevron, para la explotación de hidrocarburos no convencionales en la provincia de Neuquén⁸.

Los casos citados, y otros que se omiten por cuestiones de espacio, reflejan el aporte de la Clínica a la difusión y promoción de las herramientas jurídicas para que los ciudadanos participen activamente en defensa de sus derechos.

⁶ Para más información ver: <http://farn.org.ar/archives/11865>

⁷ Para más información ver: <http://farn.org.ar/archives/20077>

⁸ Ver: <http://farn.org.ar/archives/19998>.

Estas intervenciones permitieron un mayor acceso a la información pública, la participación social y el sistema judicial por parte de personas afectadas por problemas ambientales, así como también, impulsar temas en la agenda pública e incrementar el monitoreo de las actividades estatales en materia ambiental. Simultáneamente, dan cuenta de cómo los estudiantes se involucran en asuntos de interés público al tiempo que afianzan sus conocimientos. Ello propicia un campo de oportunidad para el surgimiento de líderes que intervengan en los conflictos del futuro respecto de la protección del ambiente y la sustentabilidad.

IV. A modo de conclusión

Diez años han pasado desde que la Clínica inició su actividad. Es mucho tiempo, y es poco a la vez. Hubo logros y fracasos. El balance definitivo depende de quién opine y, siendo docentes de la misma, nuestro análisis tiene un sesgo inevitable. Pero es indudable que se trata de un espacio vivo, donde hay debate, propuestas y acciones; en el cual confluyen numerosas expectativas y necesidades, buscando su punto de equilibrio.

No es fácil *“aprender haciendo”*, y eso vale tanto para alumnos como docentes. Tampoco es sencillo desempeñarse en contextos de incertidumbre, y toda práctica educativa y problemática ambiental está inmersa en ellos. Sin embargo, las más de 500 consultas recibidas evidencian la importancia de espacios de este tipo, que ofrecen herramientas para la defensa de derechos a sectores vulnerables y permiten velar por el interés público en las decisiones de política ambiental.

Si bien, como se sintetizó en estas breves páginas, los desafíos son múltiples y complejos, no deja de ser emocionante recorrer el camino de la Clínica y observar cómo fue respondiendo a las aspiraciones de estudiantes, personas afectadas por problemas ambientales e instituciones como FARN y FDER-UBA. Una sinergia que redundará en impactos positivos para la sociedad en su conjunto. Una obra colectiva, que ojalá continúe convocando a quienes, como dice Freire, buscan con alegría⁹.

⁹ Para conocer mejor el trabajo de la Clínica Jurídica puede visitarse su sitio web: <http://farn.org.ar/areas/participacion/clinica-juridica>

PREMIO
ADRIANA
SCHIFFRIN

14° Convocatoria:

INNOVACIÓN POR
EL AMBIENTE

1. Introducción

El Premio Adriana Schiffrin¹ fomenta la innovación aplicada para ideas o proyectos que incluyan las tres variables de la sustentabilidad: social, económico y ambiental. El objetivo es promover iniciativas sustentables que posean un impacto concreto y que cuenten con una participación colectiva y diversa.

Los trabajos pueden ser ideas nuevas basadas en proyectos existentes pero que contengan un rasgo diferencial en la forma de implementarlo, como así también, iniciativas que se hayan llevado adelante con resultados positivos. Para el año 2015 se presentaron 24 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 2016.

¹ Más información sobre el Premio Adriana Schiffrin: www.farn.org.ar/premio/

Sobre Adriana Schiffrin



El Premio Adriana Schiffrin pretende recordar y rendir homenaje a una mujer excepcional que, hasta hace algunos años, compartió con nosotros sus sueños y pasión por el ideal de conservación del ambiente y la promoción del desarrollo sustentable, con la esperanza de que sus principios se trasladen a las nuevas generaciones.

Adriana Schiffrin se graduó de abogada en la Universidad Nacional de Buenos Aires. A partir de entonces se dedicó al ejercicio privado de la profesión y a la docencia universitaria. Integró el plantel docente del entonces Centro Regional de Investigación y Capacitación - SUSTENTAR de 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 “governabilidad para la sustentabilidad”, tema sustantivo de la organización.

II. Dictamen del Jurado

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los 1 día del mes de febrero de 2016 se reúnen los integrantes del Jurado designado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) a los efectos de evaluar y dictaminar sobre la premiación y mención del **Premio Monografía Adriana Schiffrin 2015 (14° Convocatoria), referido al tema de “Innovación por el ambiente”**.

Los integrantes del Jurado:

Manifiestan que han leído y evaluado los trabajos presentados siguiendo los criterios establecidos en las Bases del Concurso. **Como consecuencia de la dicha evaluación el Jurado resuelve por unanimidad:**

- ▶ Otorgar el **1° Premio** al trabajo **“Proyecto Aguas de la Comunidad: fabricación e instalación de sistemas filtrantes”**, elaborado por Cooperativa de Trabajo y Formación Poriajhú, Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria – Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Fundación Essen. Esta iniciativa consiste en la obtención de agua potable para las familias habitantes de Colonia Pampa Napenay, Presidencia Roque Sáenz Peña, Chaco, mediante la construcción de 50 sistemas filtrantes y su instalación en las viviendas de las familias destinatarias. Asimismo, apunta a: generar conciencia en la población acerca del problema en la salud que acarrea el consumo de agua no potable, y que reconozca y adopte prácticas higiénicas adecuadas; involucrar a la comunidad en la difusión, construcción, control y mantenimiento de los sistemas filtrantes; y asegurar el retorno de la inversión a través del aporte solidario por parte de los beneficiarios, contribuyendo con elementos que forman parte del sistema filtrante para la implementación de equipos nuevos y elementos renovables. El Jurado destacó de este trabajo que es escalable, que articula a la comunidad con una cooperativa y el sector académico, y que genera conciencia en la comunidad sobre el acceso al agua potable como derecho humano.
- ▶ Otorgar la **Primera Mención (2° Premio)** al trabajo **“500RPM: energía eólica para el desarrollo rural”**, elaborado por Luciana Proietti. La iniciativa tiene el objetivo de brindar electricidad limpia a escuelas y comunidades rurales a través de un aerogenerador de

autoconstrucción. Para ello, a través de una enseñanza práctica, se fabrica el aerogenerador en instituciones técnicas urbanas (escuelas industriales o universidades) y se instala en conjunto con la comunidad rural beneficiaria, la cual recibe además capacitación práctica sobre la operación y mantenimiento del equipo. El Jurado destacó respecto de este trabajo su enfoque participativo, y la inclusión de estudiantes de escuelas técnicas urbanas para un impacto real y concreto.

- ▶ Otorgar la **Segunda Mención (3° Premio)** al trabajo **“Proyecto educativo – productivo de cultivo hidropónico”**, elaborado por Fundación Reciduca. El proyecto consiste en un vivero/escuela para cultivar hortalizas de hoja (lechuga francesa, lechuga morada y rúcula) a través del sistema de NFT de hidroponía. Se trata de un proyecto productivo sustentable que se desarrolla en dos aristas, la educativa y la productiva. El grupo beneficiario son jóvenes de 16 a 19 años en situación de vulnerabilidad social quienes desarrollan competencias laborales y actitudinales mientras aprenden sobre el proceso de cultivo y comercialización de productos. El Jurado destacó de este trabajo el grupo al cual beneficia, la promoción del trabajo grupal, del cuidado del ambiente, que resalte la importancia de la seguridad alimentaria y que involucre a estudiantes de la carrera de agronomía, articulando comunidad con la academia.

Por último, el Jurado felicita a los autores de los trabajos premiados y agradece a todos los que se presentaron en esta edición. Asimismo, agradece a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales por la confianza depositada en ellos, y alienta a la organización a continuar fomentando la investigación y el análisis sobre los temas ambientales y de desarrollo sustentable.

Marta Andelman

Bióloga, encargada de Comunicación en Fundación Humedales

Enrique Cortés Funes

Abogado, especializado en Derecho Empresarial, trabaja con proyectos y emprendimientos sustentables

María Teresa La Valle

Investigadora en ética aplicada especializada en temas ambientales

Coordinación General:

Ana Di Pangraccio, Directora Ejecutiva Adjunta de FARN

SÍNTESIS DE LOS TRABAJOS PREMIADOS

1° PREMIO

Título: **“Aguas de la Comunidad”**

Organizaciones intervinientes:

Cooperativa de Trabajo y Formación Poriajhú, Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria – Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Fundación Essen.

Ubicación:

Colonia Pampa Napenay y aledañas, Presidencia Roque Sáenz Peña, provincia de Chaco.

I. Descripción del contexto

El área de influencia de la Cooperativa de Trabajo y Formación Poriajhú está circunscripta a un ámbito rural. Los recursos hídricos de la zona (lluvias, fuentes superficiales y subterráneas) son insuficientes para satisfacer la demanda de agua de la población, para consumo y producción. Además, en relación al agua subterránea, ésta no presenta condiciones aptas para consumo humano por la presencia de contaminantes microbianos, parásitos y alta salobridad. La deficiencia de políticas públicas que garanticen el acceso a agua segura, sumado al bajo nivel de ingreso de las familias y las grandes distancias para acceder a tanques de agua comunitarios, restringe el acceso a este recurso vital, en cantidad y calidad.

II. Antecedentes del proyecto

A raíz de esta problemática, la Cooperativa de Trabajo y Formación Poriajhú comienza a gestar una red de alianzas con instituciones universitarias y organizaciones no gubernamentales con el fin de aportar soluciones a la comunidad. En el transcurso de este proceso, la cooperativa obtuvo el apoyo de Fundación Essen para la ejecución del proyecto “Provisión de agua para niños y adultos”, en el año 2011. A través del mismo, se implementó un plan de reformas en el establecimiento de la cooperativa (perforación de agua, mejoramiento del techo del salón comunitario para la cosecha de agua de lluvia, e instalación de tanques para almacenamiento).

Durante 2012 y 2013, la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria – UNLP, trabajó en la elaboración de métodos de potabilización del agua a través de sistemas filtrantes de uso domiciliario, bajo costo, fácil construcción y manipulación. En este sentido, la mejor alternativa consistió en un sistema filtrante sencillo a base de cloro, mallas micro filtrantes y carbón activado; capaz de potabilizar entre 50 y 70 litros de agua contaminada por día, de origen superficial o subterráneo. Los sistemas filtrantes fueron diseñados y desarrollados por la licenciada en Artes Plásticas (UNLP), Gabriela Delgado.

En el marco de un proyecto de vinculación tecnológica con el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA) y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la Nación, la Cátedra implementó en la Cooperativa de Trabajo y Formación Poriajhú un “Curso de formación de promotores y dinamizadores tecnológicos para la fabricación de sistemas filtrantes de agua para consumo humano, de uso doméstico, con aplicación al abatimiento de contaminantes químicos y biológicos”, que incluyó el desarrollo de tres de estos equipos filtrantes a modo de “prototipos”. La implementación de este curso generó buenos vínculos de trabajo con la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAus), con influencia en la región. En el año 2014 Fundación Essen aprobó el proyecto “Aguas de la Comunidad” consistente en la fabricación e instalación de 50 sistemas filtrantes.

III. Descripción de los beneficiarios

Los beneficiarios directos del proyecto fueron 50 familias campesinas residentes en el área de influencia de la Cooperativa de Trabajo y Formación Poriajhú (Colonia Pampa Napenay y aledañas). Se trata de un promedio de ocho personas por vivienda (incluyendo cinco niños y un adulto mayor). Por lo tanto, los beneficiarios totales se estiman en 400 personas, que representan alrededor de un quinto de la población de la zona.

Estas familias viven en condiciones precarias, sin acceso a agua de red y desagüe cloacal. Suelen presentar deficientes hábitos de higiene, siendo frecuente la presencia de enfermedades de tipo diarreico, parásitos y gastroenterocolitis. En general, auto producen sus alimentos, con una alta dependencia de las condiciones climáticas, principalmente de la presencia de lluvias. Asimismo, se consideran beneficiarios indirectos del proyecto todas las personas que acceden al área beneficiada y consumen agua segura; a la vez que conocen una alternativa novedosa, simple y efectiva, susceptible de ser replicada en sus hogares.

IV. Objetivos, actividades y resultados

Objetivo general	Obtener agua potable para 50 familias habitantes de la Colonia Pampa Napenay y aledañas, Presidencia Roque Sáenz Peña, provincia de Chaco.
Problema central	Falta de acceso a agua segura para consumo, condicionando el consumo cotidiano de agua contaminada y sus consecuencias en la salud de la comunidad (especialmente en niños y ancianos).
Objetivo específico 1	Proveer de sistemas filtrantes a 50 familias de la Colonia Pampa Napenay y aledañas
Actividad 1.1.	Entre los meses de mayo y julio de 2014 se adquirieron y transportaron a la comunidad los insumos necesarios para la construcción de 50 sistemas filtrantes (baldes, mallas filtrantes, carbón activado, caños, conexiones plásticas, abrazaderas, llaves, canillas, conectores varios, niples, materiales para la construcción del soporte de madera y otros materiales de ferretería).
Actividad 1.2	Durante los meses junio y octubre de 2014 se construyeron los 50 sistemas filtrantes. Esta actividad fue realizada por integrantes de la Cooperativa de Trabajo y Formación Poriajhú, en colaboración con las familias beneficiarias.
Actividad 1.3	Entre los meses de agosto y noviembre de 2014, los sistemas filtrantes fueron instalados en las casas de las familias seleccionadas como beneficiarias.
Resultado 1.1	Actualmente, se encuentran instalados y en funcionamiento 40 sistemas filtrantes (dos de ellos en escuelas de la comunidad). Los diez restantes están siendo revisados, para adecuar su funcionamiento a las características propias de cada hogar.
Objetivo específico 2	Capacitar a la comunidad de Colonia Pampa Napenay y aledañas, generar conciencia y visualizar el acceso a agua segura como un derecho humano.
Actividad 2.1	En el mes de julio de 2014 se realizó el Curso de Calidad de Agua, en la sede de la Cooperativa de Trabajo y Formación Poriajhú, con participación de las familias de la comunidad, integrantes de la cooperativa, miembros de la Cátedra Libre de Soberanía – UNLP y de Fundación Essen. La capacitación sobre calidad del agua, riesgos del consumo de agua contaminada y asociación de su consumo con síntomas frecuentes en la comunidad (especialmente en niños) fue dictada por la Dra. en Química Leda Gianuzzi, con la ayudantía de integrantes de la cooperativa que participaron de los procesos de formación previos.
Actividad 2.2	En el mes de julio de 2014, en conjunto con el Curso de Calidad de Agua, se realizó la capacitación de la comunidad en el funcionamiento, mantenimiento y control de los sistemas filtrantes, a cargo de la Lic. Gabriela Delgado.

Actividad 2.3	En diciembre de 2014 se realizó una segunda jornada, en la Cooperativa de Trabajo y Formación Poriajhú, con participación de familias de la comunidad, integrantes de la cooperativa, miembros de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - UNLP y de Fundación Essen. En esta oportunidad se expusieron los avances del proyecto y sus repercusiones fuera de la comunidad de Colonia Pampa Napenay.
Resultado 2.1	Las familias que participaron del Curso de Calidad de Agua adquirieron información y conocimientos sobre los riesgos del consumo de agua contaminada y las enfermedades de origen microbiano y fisicoquímico que pueden transmitirse por el consumo de agua no segura.
Resultado 2.2	Los beneficiarios adquirieron conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas filtrantes y las actividades de mantenimiento y control necesarias para garantizar su buen uso.
Objetivo específico 3	Asegurar el retorno de la inversión a través del aporte solidario de los beneficiarios, con el fin de darle continuidad al proyecto.
Actividad 3.1	Se convocó a las familias beneficiarias del proyecto a realizar una contribución solidaria, en la medida de sus posibilidades.
Resultado 3.1	Hasta el momento, la recaudación alcanzado un 5% de la inversión y ha sido reinvertida en actividades de monitoreo del proyecto.

V. Plan de monitoreo y evaluación

El monitoreo de los sistemas filtrantes instalados y en funcionamiento se realiza por medio del contacto periódico entre miembros de la Cooperativa de Trabajo y Formación Poriajhú y las familias. En este sentido, ante inconvenientes en el funcionamiento de los sistemas, los integrantes de la cooperativa (previamente capacitados), son quienes asisten a los beneficiarios.

Por otra parte, a partir del año 2015 comenzaron a realizarse los análisis microbiológicos para evaluar la calidad del agua obtenida a partir de los sistemas filtrantes. Dado que la fuente de origen varía, y con el fin de evaluar el funcionamiento de cada prototipo particular, actualmente se realizan análisis de muestras de agua tomadas de cada vivienda con un filtro instalado. La dispersión geográfica de las familias prolonga los tiempos para completar esta tarea. Sin embargo, hasta el momento han podido controlarse cerca de la mitad de los equipos, obteniendo como resultado que el agua es apta microbiológicamente en la mayoría de los sistemas filtrantes analizados. En los casos en que las muestras de agua no resultan ser potables (debido a la presencia de bacterias coliformes totales y presencia de E. coli o Pseudomonas

aeruginosa), se requiere realizar la limpieza del sistema, cambiar el carbón activado y efectuar otro control microbiológico. Colabora en esta tarea, el laboratorio de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAus).

VI. Elementos transversales

Capacitación

Desde el año 2012, a través del accionar de los miembros de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - UNLP, se desarrollan instancias de capacitación en la fabricación, funcionamiento, mantenimiento y control de los sistemas filtrantes. Estos espacios de formación se han extendido durante el curso del presente proyecto y han involucrado a miembros de la cooperativa e integrantes de la comunidad. Este componente se constituye en un eje fundamental del proyecto, que promueve su sostenibilidad.



◀ Familias de la comunidad en el curso de capacitación. Sede Cooperativa de Trabajo y Formación Poriahú – Julio 2014.

Educación

El proyecto propone que los beneficiarios visualicen el acceso a agua segura como un derecho humano. Asimismo, promueve la adquisición de conocimientos e información sobre la calidad del agua y los riesgos del consumo de agua no segura, prestando especial atención a la población más vulnerable

(niños y ancianos). En este sentido, el proyecto incluyó una instancia de formación a cargo de miembros de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria – UNLP. No obstante, la transmisión de conocimientos y la generación de un mayor grado de conciencia sobre la problemática es una tarea continua de los miembros de la cooperativa y de la comunidad involucrada en el proyecto.

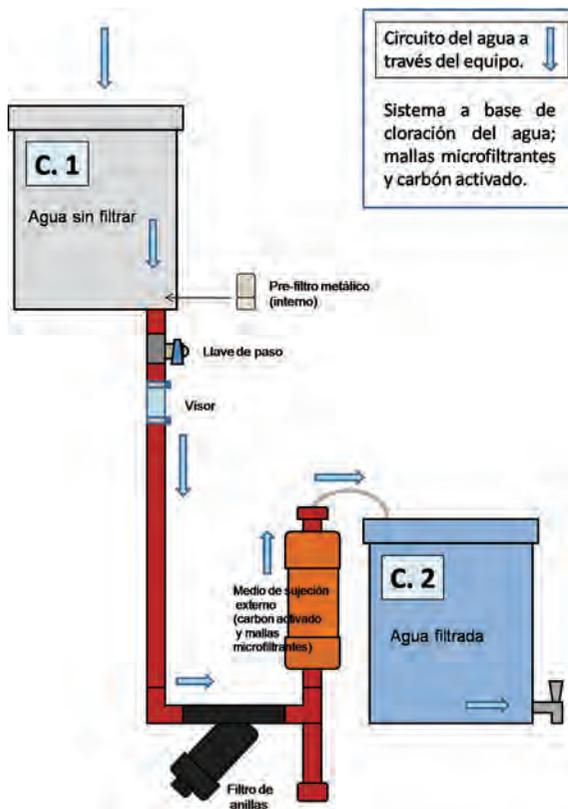
Contribución a la preservación del medio ambiente

El modelo de sistema filtrante de uso domiciliario propuesto en el proyecto no requiere una fuente de energía externa, ya que funciona con la propia presión de su columna de agua. Está fabricado con materiales e insumos de fácil obtención (incluso en localidades pequeñas y dispersas), con el objetivo de constituirse en una tecnología sencilla, de fácil traslado y bajo costo. Con un correcto mantenimiento, el dispositivo tiene una vida útil prolongada (solo es necesario conservarlo limpio y recambiar el carbón activado cada 7 u 8 meses, dependiendo de su uso). Por lo tanto, en virtud de sus características, no aumenta el consumo de energía familiar y minimiza la huella de carbono ocasionada por el transporte.

VII. Replicabilidad

El modelo de sistema filtrante propuesto es una tecnología innovadora que puede ser replicable en cualquier zona (urbana o rural) donde se realice cosecha de agua de lluvia o se obtenga este recurso de fuentes superficiales o subterráneas, con contaminación microbiológica. Por sus características de sencillez, bajo costo y fácil traslado, es una opción propicia para familias de escasos recursos y para quienes viven en zonas aisladas. El costo total de fabricación de cada sistema filtrante, estimado en junio de 2014, fue de \$720 (este importe contempló tres recambios de carbón activado para cada filtro). Asimismo, posee la fortaleza de ser una tecnología accesible y apropiable, ya que los mismos usuarios participan en su construcción, instalación y mantenimiento. Adicionalmente posee flexibilidad para adaptarse a requerimientos particulares (capacidad de filtración, tamaño, etc.)

Prototipo del sistema filtrante



Instalación de filtros en la comunidad – Colonia Bajo Hondo Chico – Septiembre. 2014



PRIMERA MENCIÓN (2° PREMIO)

Título: **“500RPM: energía eólica para el desarrollo rural”**

Autor:
Luciana Proietti (co-fundadora).

Ubicación:
distintas provincias argentinas.

I. Quiénes somos

500RPM² es una organización dedicada a transmitir los conocimientos sobre la fabricación de aerogeneradores de auto-construcción (a través de cursos de fabricación y teórico-prácticos) y a la realización de proyectos educativo-sociales mediante los cuales fabricamos aerogeneradores con instituciones técnicas y los instalamos en escuelas o comunidades rurales con necesidades energéticas o lo hacemos con fines demostrativos. Trabajamos desde 2010 en conjunto con la Asociación Argentina de Energía Eólica (AAEE)³ y desde entonces hemos dictado alrededor de 40 cursos de fabricación de aerogeneradores en Argentina y en el Uruguay y hemos realizado numerosos proyectos educativo-sociales y educativo-demostrativos en distintas provincias del país.

II. Nuestra misión

La misión de nuestra organización es lograr que la energía eólica de baja potencia sea una tecnología de electrificación rural masiva, accesible y local en Argentina y el resto de América Latina. Nos basamos en tres ejes:

- ▶ **Capacitación:** dejamos el conocimiento instalado en cada lugar donde realizamos un proyecto para que se pueda realizar el mantenimiento del equipo localmente y así promover la sostenibilidad del proyecto a largo plazo, y su replicabilidad;
- ▶ **Tecnología apropiada:** utilizamos un aerogenerador de auto-construcción, sencillo y robusto, que se fabrica con materiales íntegramente

² Más información www.500rpm.org ; <http://www.facebook.com/500rpm>

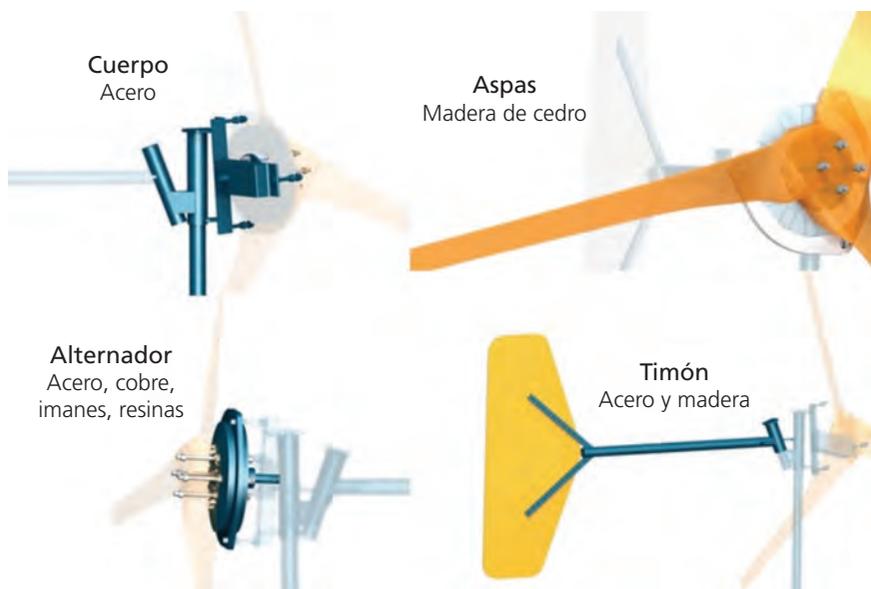
³ www.argentinaeolica.org.ar

locales y que requiere muy bajo mantenimiento, lo que lo hace accesible y óptimo para resistir en lugares retirados;

- **Involucramiento local:** los beneficiarios participan activamente en la fabricación y la instalación del aerogenerador, favoreciéndose de esta manera el interés y compromiso local.

III. El aerogenerador que utilizamos

El aerogenerador que utilizamos es un diseño del ingeniero escocés Hugh Piggott, utilizado por más de 20 organizaciones en todo el mundo⁴ para llevar energía a zonas aisladas y que tiene más de 30 años de mejoras para volverlo más sencillo, resistente y con los más bajos costos de mantenimiento. Es de eje horizontal, de tres aspas, puede fabricarse en seis potencias nominales distintas que van de 200 a 1000W. Carga baterías y a través de un inversor entrega energía a 220V.



▲ El aerogenerador Piggott parte por parte.

⁴ Agrupadas en la asociación internacional Windempowerment.org



IV. Energía eólica para el desarrollo rural. Un proyecto para enseñar e iluminar

Los proyectos que desarrollamos tienen el doble objetivo de proveer de energía eólica a escuelas o comunidades rurales y dejar el conocimiento instalado localmente. Para ello, seleccionamos instituciones técnicas cercanas a la zona donde se encuentran los beneficiarios rurales. La institución técnica queda capacitada para replicar el proyecto en el futuro.

Proyecto Educativo

- Capacitación práctica
- Instituciones técnicas
- Urbanas

Proyecto de Desarrollo

- Energía limpia
- Escuelas o comunidades
- Rurales

Los pasos del proyecto son:



V. Resultados obtenidos con los proyectos

Los proyectos logran: electricidad limpia, mejora de la calidad de vida y educativa de las instituciones rurales y ahorro económico y de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), además de proveer independencia energética, difusión de la tecnología y lograr mayor integración urbano-rural a través del contacto de las instituciones. A continuación damos cuenta de algunos proyectos realizados por 500RPM y AAEE.



Lo de Fizu - 2011

Las Toninas, Buenos Aires

Instalamos nuestro primer aerogenerador en un campo ganadero cercano a Las Toninas en la costa atlántica, una zona con muchos hogares rurales sin energía eléctrica y con muy buen recurso eólico. Este sitio es utilizado por 500RPM para diversas pruebas y mediciones.



AeroPerú - 2012

Perú, La Pampa

Realizamos una capacitación de fabricación para pequeños productores rurales en Perú, el pueblo más pequeño de la provincia (37 habitantes). Muchos de estos productores no contaban con energía en sus propiedades. Posteriormente el aerogenerador fue instalado en Perú por los participantes. Financiado por el Proyecto GEF Patagonia, Fondo Global para el Ambiente, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Cóndor - 2012
Gdor. Gregores, Sta Cruz

Realizamos una capacitación de fabricación para pequeños productores e integrantes de organizaciones locales (INTA, Escuela Agro-técnica, Cooperativa de Trabajo) en la localidad de Gobernador Gregores. Financiado por el Proyecto GEF Patagonia, de-

pendiente del Fondo Global para el Ambiente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Vientos de Cambio - 2013
Carapacho, Mendoza

La Fundación empresaria Pampa Energía financió un proyecto con el que fabricamos un molino con dos instituciones técnicas de San Rafael y lo instalamos en la escuela rural de Carapacho, en la zona de Malargüe.

Universidad de La Punta - 2013, La Punta, San Luis

La Universidad de La Punta nos contrató para capacitar a tres escuelas industriales de la ciudad de San Luis en la fabricación del equipo y lo instalamos con alumnos y docentes en el predio de la universidad en la localidad de La Punta.



Algunos de los proyectos a ejecutar en 2016 serán:

▶ **Los Cardones, Salta**

En 2015 ganamos la convocatoria PROCODAS, del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, para desarrollar en 2016 un proyecto en la Escuela-albergue rural de Isonza, dentro del Parque Nacional Los Cardones, en la provincia de Salta. El aerogenerador se construirá e instalará en conjunto con la Universidad Nacional de Salta;

▶ **Ing. Jacobacci, Río Negro**

Segunda etapa del proyecto con la Cooperativa Indígena, financiado por la Fundación Petrobras. Propiciará la creación de un taller para la construcción local de aerogeneradores para las familias de la zona rural que no tienen energía;

▶ **Windempowerment Bariloche**

La conferencia de la organización internacional que integramos todos los que trabajamos con el aerogenerador Piggott, se desarrollará en la Argentina durante la primavera de este año.

VI. Mapa 500RPM

Para finalizar, compartimos este mapa-resumen que ilustra los lugares donde hemos llevado a cabo proyectos y cursos:



SEGUNDA MENCIÓN (3° PREMIO)

Título: **“Proyecto educativo – productivo de cultivo hidropónico”**

Autor:
Fundación Reciduca.

Ubicación:
San Isidro, Buenos Aires.

1. Descripción del proyecto

En respuesta a los enormes desafíos que plantean la deserción escolar y el desempleo juvenil, Fundación Reciduca elaboró una propuesta integral, el Centro de Formación en Competencias Laborales, orientada a acompañar la finalización del secundario de jóvenes en situación de vulnerabilidad social, fomentar el desarrollo de competencias laborales y promover que realicen una experiencia práctica educativa en una organización previo a la finalización del secundario.

Estos tres objetivos en conjunto brindan herramientas a los jóvenes para la búsqueda e inserción en un empleo de calidad. El proyecto Hidroponía Inclusiva es un espacio de aprendizaje y capacitación para los jóvenes que participen del Centro de Formación. Desde hace doce años, Fundación Reciduca trabaja en la capacitación y acompañamiento de los jóvenes, convencida de que es en la experiencia práctica donde los jóvenes hacen suyo lo aprendido, desarrollando las herramientas brindadas con compromiso.

El proyecto educativo – productivo de cultivo hidropónico consiste en un vivero/escuela para cultivar hortalizas de hoja (lechuga francesa, lechuga morada y rúcula) a través del sistema de NFT de hidroponía. El mismo se lleva adelante en un espacio cedido en comodato por el Jockey Club a Fundación Reciduca por tres años, a partir de marzo de 2014, en el Hipódromo de San Isidro.

El proyecto se enmarca en la categoría de proyectos productivos sustentables y se desarrolla en dos aristas: la educativa y la productiva. Desde lo educativo, el vivero es utilizado como espacio de aprendizaje para los jóvenes que participan del Programa de Formación en Competencias Laborales de Fundación Reciduca. El programa de formación está orientado a acompañar a los jóvenes en situación de vulnerabilidad social para que finalicen sus estudios secundarios y a generar prácticas educativas que les permitan desarrollar las

competencias laborales necesarias para insertarse y sostener un empleo (el foco está puesto en las competencias actitudinales como responsabilidad, comunicación, trabajo en equipo, disposición, autonomía, entre otras). Los jóvenes participan a contraturno escolar de mayo a diciembre. Durante el año participan una tarde por semana en el espacio de Desarrollo Personal y otro día por semana en el espacio de estudio. Luego, otra tarde participaran de la práctica educativo-productiva en el vivero de cultivo hidropónico. Estas capacitaciones son teórico-prácticas, ya que ellos serán quienes, junto al capacitador, llevarán adelante el cuidado del vivero, aprendiendo también el proceso de venta y comercialización. Estas actividades se realizarán en grupos de alrededor de 20 jóvenes, para que todos puedan participar activamente.

A nivel productivo, el proyecto contempla la posterior comercialización de lo producido a restaurantes y comercios de la zona (ej. restaurantes adheridos a la campaña de reciclado de aceite de la Fundación, restaurantes del hipódromo de San Isidro, etc.). Así, Fundación Reciduca podrá desarrollar una marca social para la venta de lo producido que permita generar ingresos para financiar el programa de formación de los jóvenes.



II. Objetivos de la iniciativa

El objetivo general del proyecto es promover la retención y finalización escolar de jóvenes estudiantes de 16 a 20 años en situación de vulnerabilidad social y riesgo de deserción escolar. Los objetivos específicos son:

- ▶ Establecer un centro de aprendizaje auto sustentable;
- ▶ Desarrollar una actividad educativo-productiva dirigida a los participantes del programa de Formación en Competencias Laborales de Fundación Reciduca, en la cual aprendan acerca del proceso productivo mientras desarrollan competencias laborales fundamentales para insertarse en el mercado laboral y sostener un empleo formal;
- ▶ Promover buenas prácticas ambientales en la comunidad mediante la realización de visitas y capacitaciones; y,
- ▶ Lograr que la venta de lo producido financie en un mediano plazo el costo del programa de Formación en Competencias Laborales, alcanzando así la idea de sustentabilidad que persigue la organización.

III. Beneficiarios

Los beneficiarios del proyecto son jóvenes de 16 a 19 años en situación de vulnerabilidad social (200 participantes para el año 2016). Ellos serán quienes desarrollarán competencias laborales y actitudinales mientras aprenden sobre el proceso de cultivo y comercialización de productos; las distintas escuelas de las que participan los jóvenes; y de manera indirecta las respectivas comunidades barriales, a través de las escuelas y los jóvenes involucradas en el proyecto.

IV. Indicadores y fuentes de verificación

Los registros de asistencia y los informes periódicos de los tutores constituyen las principales fuentes de verificación durante el transcurso del programa. El seguimiento educativo y personalizado que se realiza con cada joven por parte de los tutores queda registrado y da cuenta de los progresos de los participantes en su adquisición de las competencias actitudinales básicas que luego les permitirán sostener un empleo de calidad. Por otro lado, Fundación Reciduca utiliza CRM Salesforce para gestionar su base de datos. A su vez, hay planillas de seguimiento en Excel y se hacen reuniones periódicas de monitoreo.

En el vivero las plantas están monitoreadas por controladores remotos que miden conductividad eléctrica, PH y temperatura, asegurando una producción sistemática y eficiente. Participan del proyecto una ingeniera responsable de producción y voluntarios estudiantes de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (cátedra de Horticultura), que diariamente controlan y supervisan el cultivo y la producción. Se utiliza un sistema informático (SIRVE) para la toma de datos en cada etapa del proceso de producción.

El impacto de las actividades en cuanto a la producción se testea a través del registro de la cantidad de plantas producidas, la venta de las mismas y la cantidad de recursos que genere el vivero para asignar al programa del año siguiente.

El impacto en los jóvenes se mide comprobando si finalizan el año escolar (cero deserción escolar), confirmando que todos hayan tenido una experiencia práctica y reciban el certificado de participación en el programa y que hayan confeccionado su curriculum vitae. Todos los jóvenes que egresan del programa ingresan a la base de datos del servicio de empleo de la Fundación.



V. Impactos del proyecto

Para finalizar damos cuenta de los diversos impactos que tiene el proyecto de Hidroponía Inclusiva.

V.1 Componentes del impacto económico

El proyecto es escalable y replicable en otros países. Es innovador porque en él convergen cuatro dimensiones o actores principales que se articulan para brindar a los jóvenes una escuela práctica de vida. Ellos son: el espacio cedido por el Jockey Club, el emprendimiento del cultivo y venta de las plantas, el aporte de la Cátedra de Horticultura y los estudiantes de Agronomía de la UBA, y la enorme y fructífera experiencia de Reciduca en el trabajo con los jóvenes. El resultado es un modelo totalmente innovador, que apunta a la sustentabilidad y fomenta la cultura de trabajo en los jóvenes.

El vivero comprende una experiencia y una metodología que permite que los jóvenes integren muchos saberes. Se los forma, entre otros temas, en la cultura de la sustentabilidad y eso es algo que pueden llevar como aprendizaje a sus hogares. Creemos que lo fundamental es replicar la metodología de aprendizaje de los jóvenes mediante la experiencia práctica.

V.2 Componentes del impacto social

El proyecto está pensado especialmente para brindar a los jóvenes de los sectores más desprotegidos herramientas para que puedan acceder al mercado laboral, a la vez que se los capacita en cuestiones ambientales y cultivo de hortalizas mediante el sistema de la hidroponía. Por el momento el trabajo que se genera en el vivero es local, los jóvenes participantes pertenecen a los partidos de Pilar, San Fernando, Vicente López y San Isidro. El impacto social se da no solamente en los jóvenes participantes, que logran terminar sus estudios secundarios y adquirir competencias laborales que practican en el vivero, sino también el entorno familiar y escolar de estos jóvenes.

V.3 Componentes del impacto ambiental

Los jóvenes participantes del proyecto reciben una formación en cuestiones ambientales, además de los conocimientos del cultivo de hortalizas mediante la hidroponía. Este tipo de cultivo no utiliza agroquímicos, es fácil de realizar en espacios reducidos y no produce residuos contaminantes de ningún tipo. El vivero de Reciduca funciona como escuela de vida para los jóvenes, articulando los tres pilares de la fundación, que son la educación, la formación laboral y el cuidado ambiental.

