

LO AMBIENTAL

COMO POLÍTICA DE ESTADO

Claves para reformular el modelo de desarrollo y la gestión de los bienes ambientales en la Argentina.

DICIEMBRE 2019


F A R N
FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES

La gestión que toma las riendas este 10 de diciembre de 2019 se encuentra con un país inmerso en una importante crisis económica, vinculada a las políticas de ajuste ensayadas en la última mitad de la gestión de Cambiemos; con un **endeudamiento internacional significativo, una economía que no crece, una moneda nacional devaluada y un nivel de inflación alto; reservas en retroceso e inminentes problemas en la balanza de pagos.**

Las consecuencias sociales son también conocidas: **aumento de la indigencia, empobrecimiento de sectores medios y falta de acceso a servicios** públicos esenciales.

Por otra parte, **Argentina es testigo de la gran movilización social que atraviesa la región:** la ciudadanía, distintos movimientos sociales, grupos indígenas y sindicales se enfrentan a **gobiernos que no escuchan las demandas populares. Alzar la voz recibe como respuesta la represión estatal.** En cada uno de los países, demandas destinadas a revertir un sistema económico que margina importantes sectores de la población y no tiene en cuenta la naturaleza, se entrecruzan con otros intereses político-económicos que las relegan.

A nivel mundial se vive una crisis política generalizada; es evidente la falta de liderazgos que puedan atender los múltiples reclamos sociales en contextos de mayor democratización, con **riesgo de que se impongan propuestas de extrema derecha** y en el marco de una **profunda crisis del modelo de globalización neo-liberal.**

En este contexto, **la comunidad científica internacional nos advierte sobre la inminencia de una crisis climática sin precedentes** y exige que se tomen decisiones acordes, al tiempo que nos recuerda que el momento de actuar es ahora; no solo no podemos seguir avalando el calentamiento global al ritmo en que viene aconteciendo, sino que ya **hasta hemos avanzado sobre la biodiversidad que necesitamos para sustentar la propia vida humana.**

Las consecuencias de esta crisis golpearán con más fuerza los sectores en situación de vulnerabilidad de nuestra sociedad, por lo que la necesidad de actuar frente a la emergencia ecológica no puede esperar.

El escenario no es nada sencillo. Lo que queda claro es que, como decía Albert Einstein, “no podemos resolver los problemas pensando de la misma manera que cuando los creamos”. Por eso, **debemos animarnos a pensar la Argentina de una manera distinta.**

Ya a las puertas de la tercera década del siglo XXI, resulta imprescindible reformular profundamente el modelo de desarrollo que debería seguir el país; **es hora de dejar atrás las miradas neo-liberales que tanto daño han hecho** en los distintos períodos de nuestra historia, pensar en **un desarrollo más autónomo, que abrace la región al tiempo que trabaja sobre las potencialidades del país.** Hay que apostar a una diversificación productiva real, a la industrialización selectiva en la que existe un capital social acumulado, a la construcción de agendas de ciencia y tecnología que respondan a necesidades nacionales y regionales de la sociedad; a la **recuperación de lo público mediante un proceso liderado por un Estado fuerte,** capaz de contener el capital transnacional especulativo y, sobre todo, **que no dé la espalda a su gente.**

Para hacer frente a estos desafíos, **la agenda ambiental debe ser concebida de manera integral y tener, al mismo tiempo, un profundo contenido social,** que posibilite una vida más digna para cada habitante de la nación, con **mayor acceso a derechos.** Es por lo tanto una agenda de derechos en general, y de derechos humanos en particular, y necesariamente se enlaza –aunque no se limita– al derecho de acceso al agua, al hábitat, a la energía, a la alimentación, a las oportunidades y al desarrollo.

Esta agenda **tiene su propia demanda social en el país: no se restringe al movimiento ambiental** que identificó tempranamente estos temas como prioridades, tampoco responde a intereses de otras regiones. **La reclaman jóvenes de distintos sectores sociales, asambleas vecinales y ciudadanas, trabajadores y grupos sindicales, pequeños productores rurales y urbanos, pueblos originarios, recuperadores urbanos, organizaciones sociales y ambientales y también los nuevos colectivos.**

La agenda ambiental debe construirse entendiendo las causas que generaron la crisis ecológica y climática en la que estamos, pero mirando más allá. Es menester aceptar que **la expansión del capital sin ningún límite social o ambiental solo sirve para acentuar las desigualdades** globales y locales; pensar en una economía distinta a la actual, en la que el mercado y los grandes actores financieros globales dictan las prioridades y los tiempos escapando a cualquier esfuerzo de los Estados-Nación por controlar sus movimientos. **Necesitamos una nueva economía que pueda ser contenida por la política y por los límites ecológicos, que aporte al bienestar de las personas.**

En tal sentido, la urgencia que plantea **la crisis ecológica y climática demanda un cambio paradigmático** en la gestión. Ya **no es posible pensar el área ambiental de los gobiernos como entes residuales que tienen por principal objeto ejecutar programas de asistencia y cooperación internacional, o ser prestatarios de servicios a otras áreas que sí toman las decisiones.** Decisiones que, para colmo, acaban por profundizar los modelos extractivos vigentes y, a la larga, afectan el ambiente y la calidad de vida de la población. Es momento de desarrollar las estrategias clave para articular políticas y acciones que dirijan el rumbo de las transiciones que hoy son necesarias para abordar la referida crisis, que abarcan al menos las áreas de energía, agro, minería, infraestructura, e industria.

Por eso, la agenda ambiental debe trazarse estableciendo las bases para una **articulación intersectorial**, mediante la cual se adopten las decisiones que luego influyen en la agenda climática, la biodiversidad, los bienes ambientales y la calidad de vida de la población; al mismo tiempo, hay que **avanzar en la coordinación interjurisdiccional con las provincias**, que son las titulares de los bienes ambientales existentes en sus territorios pero **cuyas políticas deben también alinearse a los objetivos y propuestas plasmados en la agenda nacional, como política de Estado.**

Es imprescindible construir una agenda ambiental que se transforme en una política de Estado, orientada al largo plazo pero que también brinde respuestas a los problemas urgentes a los que la crisis ecológica y climática nos enfrenta. En tal sentido, **la creación de áreas protegidas, el crecimiento de las energías renovables y la apuesta por la institucionalización de la agenda climática son logros de gran relevancia** sobre los que se debe seguir trabajando, ir mucho más allá.

Por todo lo señalado, y con el fin de **aportar a la construcción de una agenda ambiental sustantiva**, enumeramos acá algunas propuestas concretas para delinear **líneas de trabajo hacia una política de Estado.**

1. INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL FUERTE Y TRANSVERSAL.

La decisión de **eleva a la categoría de Ministerio el área ambiental es un paso de significativa importancia** que permite colocarla en un pie de igualdad institucional con otras áreas de gobierno que son clave para la definición de las políticas que lo involucran.

De igual forma, el renacido Ministerio tendrá que **desarrollar una fuerte agenda de coordinación inter-institucional** (con otras áreas del Gobierno nacional) **como también de carácter federal**, en tanto los bienes ambientales corresponden al dominio originario de las provincias, que son las que deciden los usos de estos recursos y en las que también recaen las principales acciones de control de las actividades antrópicas.

Para ello **es necesario un nuevo paradigma de gestión que jerarquice la autoridad ambiental en sus distintos roles**, entre los que se destaca la importancia de **fortalecer su participación en el sistema de evaluación de impacto ambiental.** Debemos aprender de los errores del pasado y **evitar repetir casos como el de las represas sobre el Río Santa Cruz** en el que, lejos de evaluar los verdaderos impactos de las obras, se contribuyó a facilitar la aprobación de **un proyecto con serios cuestionamientos ambientales.**

Además, deberá **cooperar en uno de los desafíos de gestión inter-jurisdiccional de más larga data: el saneamiento del Riachuelo**, uno de los cauces de agua más contaminados. Se requiere del esfuerzo coordinado de distintas jurisdicciones y sectores para revertir su **grave cuadro de situación, que hoy tiene severos impactos entre los sectores en situación de vulnerabilidad.**

2. FORTALECIMIENTO DE LA AGENDA DE DERECHOS Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Resulta **mandatorio que las acciones y políticas que se implementen para fortalecer la agenda ambiental integren la mirada de los diversos actores sociales involucrados, así como la de los posibles afectados.** En ese sentido, es necesaria la **urgente ratificación del Acuerdo de Escazú**, convenio regional que no solo confirma el compromiso con los derechos de información, participación y justicia en materia ambiental, sino que pone sobre la mesa la necesidad de asegurar que quienes defienden la naturaleza puedan ejercer sus derechos sin represalias de los Estados o grupos económicos privados.

Por otra parte, es necesario **fortalecer los mecanismos de participación social en las decisiones de política de desarrollo**, para lo que a su vez es fundamental la efectiva implementación de procesos de participación y consulta con real posibilidad de injerencia en la toma de decisiones.

Muchas veces **los grupos en situación de vulnerabilidad, generalmente excluidos de los procesos de toma de decisión, son justamente aquellos que pueden colaborar en la adopción de decisiones más acordes** a los objetivos de preservación de la naturaleza. No hablamos solamente del indudable rol de los pueblos indígenas en la protección de la naturaleza –el agua, la biodiversidad, los bosques–, sino también de otros grupos sociales no suficientemente integrados en los procesos de toma de decisión, como pequeños productores rurales de agro-ecología, recuperadores urbanos o colectivos de mujeres, que brindan **una mirada a la altura de los complejos desafíos actuales.**

3. CAMBIO CLIMÁTICO.

La implementación de **políticas internas que garanticen el cumplimiento de los compromisos asumidos con el Acuerdo de París, así como otros necesarios para lograr una estabilización de la temperatura a nivel planetario**, son los imperativos que deben guiar la gestión en materia ambiental.

Esto implica **reducir a la mitad las emisiones de Gases de Efecto Invernadero para el año 2030**, en comparación con las dispuestas en 2010. Sin embargo, según el plan presentado por Argentina a la Convención de Cambio Climático de las Naciones Unidas (UNFCCC), **el país emitirá más del doble** de Gases de Efecto Invernadero **de lo necesario para evitar una catástrofe planetaria irreversible.**

En tal sentido, **unas de las primeras acciones que deberán abordarse es la implementación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Cambio Climático** recientemente sancionada, y establecer acciones y programas que involucren a las provincias en el cumplimiento de los objetivos dispuestos por la norma.

4. ENERGÍA.

En Argentina, **los combustibles fósiles representan el 86% de la energía primaria.** Asimismo, la mayor parte de los proyectos en marcha apuntan a consolidar la extracción de este tipo de combustibles, principalmente petróleo y gas.

El proyecto emblema, que es Vaca Muerta, parece plantear soluciones a cuestiones económicas y de abastecimiento energético. Sin embargo, antes de alentar su avance, e incluso más allá de los impactos sociales como la violación de los derechos de las comunidades originarias, y ambientales como la emisión de gases efecto invernadero a la atmósfera de 8 GtCO₂e, se debe considerar el costo de su desarrollo.

Las muy generosas expectativas económicas en torno al proyecto no toman en cuenta sus costos reales: se necesita una infraestructura asociada para que sirva, lo que lo encarece significativamente. Además, como la infraestructura es costosa y demanda tiempo, juega en contra de un eventual abandono de este tipo de energía, **ya que la enorme inversión traerá aparejada una feroz búsqueda de amortización**

del costo en el largo plazo. Un paso en la dirección equivocada respecto de la necesidad de superar la dependencia de los combustibles fósiles.

Es **imperativo eliminar cuanto antes los subsidios a la extracción de combustibles fósiles**, que se encuentran entre los principales responsables de la crisis climática actual y comprenden el 53% del total de la contribución de GEI del país.

Asimismo, Argentina cuenta con un **extraordinario potencial en materia de energía renovable** habiendo crecido su contribución a la matriz eléctrica. Esto implica, además, una **gran oportunidad para desarrollar una industria nacional renovable con empleo local**, lo que a su vez contribuiría a **consolidar la transición energética en un marco justo e inclusivo**.

Por eso, al menos una parte de **los subsidios actualmente destinados a** la financiación del yacimiento de **Vaca Muerta deberían ser utilizados para** financiar **la transición energética y la creación de una Agencia Nacional para la promoción y el desarrollo de las energías renovables y la transición energética**.

5. GLACIARES Y MINERÍA.

La explotación minera metalífera se ha expandido y consolidado en la Argentina a la luz del marco legal establecido en los años noventa, de tinte neo-liberal, que prioriza la explotación en manos de empresas multinacionales y fomenta la economía de enclave. Desde entonces a esta parte, y pese a la alternancia en la gestión, ha perdurando casi inalterada. **El modelo desoye las críticas** centradas, entre otros aspectos, en sus **elevados impactos ambientales, la conflictividad social emergente, el escaso encadenamiento productivo, su dudoso empeño en términos de generación de empleo y su escasa transparencia**.

En términos estrictamente ambientales, los emprendimientos a gran escala no respetan la zona de prohibición sobre glaciares y ambiente periglacial que plantea la **Ley de Protección de Glaciares N° 26.639**; generan altísimos impactos ambientales y carecen de controles suficientes, lo que **redunda en frecuentes derrames o accidentes** de distintas escalas.

Además, no poseen la aprobación de las poblaciones locales ya que compiten con actividades económicas existentes, consumen grandes cantidades de agua y energía, y ponen en riesgo la salud de los ecosistemas y las personas. A su vez, para habilitar actividades a pesar de la oposición social, se recurre a estrategias que no respetan los derechos humanos ni los procesos sociales, lo que en algunos casos culminó con prohibiciones de algunas formas de minería a nivel provincial (Mendoza, Chubut).

Resulta fundamental revisar el modelo minero preponderante para que se sitúe en un marco de respeto del Estado de Derecho, las normas ambientales y los derechos humanos. Es clave **dar garantía de que el Estado puede gestionar de manera imparcial y transparente la conflictividad** existente, **respetar la participación ciudadana en su sentido real** y no meramente formal, y **hacer frente a la asimetría que existe entre ciudadanía y empresas transnacionales** en connivencia con sectores mineros locales.

6. BIODIVERSIDAD.

Si bien es un área en la que la gestión de Cambiemos dio algunos pasos significativos, existen varios pendientes que necesitan ser abordados.

Los humedales son uno de los ecosistemas en mayor retroceso a escala global (ha desaparecido más del 87% en todo el mundo), situación de la cual Argentina no es ajena. Se ha avanzado en el desarrollo de un Inventario de Humedales; no obstante, este proceso necesita incluir la voz de las comunidades que los habitan. **Una Ley de Presupuestos Mínimos de Humedales sigue siendo una gran deuda** si se pretende

salvaguardar ecosistemas que aseguran calidad de aire, regulación térmica, agua potable, prevención de inundaciones, alimentos, medicinas, y bienestar general para la ciudadanía.

Por otro lado, **Argentina continúa en emergencia forestal**; de hecho, figura entre las naciones que más deforestan. No cabe duda de que el escenario nacional de los bosques nativos sería totalmente diferente de no existir la Ley 26.331, con la que se logró visibilizar la problemática de pérdida de los bosques nativos y difundir la importancia de los servicios ambientales y sociales que estos proveen. Incluso hubo una baja en la tasa de deforestación y se avanzó en la creación de una institucionalidad en la materia. Pero **es necesario poner fin al desfinanciamiento sistemático del que adolece la Ley, ya que sin presupuesto no se puede salvar nuestros bosques nativos**. Asimismo, hay que cuidarse de las falsas soluciones climáticas; como las plantaciones de exóticas, con fuerte impacto socio-ambiental. Lo que se requiere, en cambio, es **avanzar hacia la restauración y el uso sostenible maderero y no maderero de especies nativas**.

A su vez, ha habido avances en incrementar la superficie de áreas protegidas nacionales en los últimos años, particularmente en el mar. Es necesario seguir trabajando en este sentido: fortalecer la Administración de Parques Nacionales, asegurar que quede integrada a la gestión del Ministerio de Ambiente y, además, garantizar una implementación efectiva tanto de las áreas existentes como de las que se creen a futuro. Asimismo, es necesario **avanzar en una reforma de la Ley de Parques Nacionales para que se recepten nuevas categorías de áreas protegidas hoy no reconocidas** en nuestra legislación.

Por último, se hace **imperioso impulsar un plan para atender efectivamente la situación de las especies en peligro**. Este plan debe estar dotado del financiamiento necesario para una implementación satisfactoria, contar con recursos humanos suficientes, y ser construido en forma participativa.

Además, hay que **evitar la propagación de las especies exóticas invasoras** como por ejemplo la introducción de la salmonicultura en el Mar Argentino, ya que supone un severo impacto en el medio marino.

7. AGRO.

Es necesario **revisar el modelo extractivo que prioriza la agricultura industrial** por sobre modelos alternativos. El agro-negocio posee elevados impactos sociales y ambientales. Por ejemplo, por un lado, **depende del uso intensivo de insumos como los agroquímicos**, con los consecuentes impactos sobre el ambiente y la salud humana. Por otro, este modelo agro-industrial **presiona por expandir la frontera agropecuaria y avanza sobre los bosques nativos** que prestan valiosísimos servicios ecosistémicos, **además de degradar el suelo por la preponderancia del monocultivo**.

Ante esto, debemos **promocionar la utilización de la agro-ecología** como alternativa que ha demostrado, según estudios del propio INTA Barrow, respuestas positivas tanto desde lo ambiental como desde el desempeño económico. Además, los modelos agro-ecológicos son una **fuentes de empleo que podría contener la migración hacia centros urbanos**; también contribuyen a una **alimentación de calidad**, lo que impacta favorablemente, en el mediano y largo plazo, en el sistema de salud. Es necesario **apoyar este sector con los incentivos y subsidios correspondientes, y fortalecer los programas recientemente desmantelados**.

8. GESTIÓN DE LOS RESIDUOS.

Urge poner en práctica las leyes referidas a residuos, cuyo enfoque de gestión integral dispone la **separación en origen y la maximización de los esfuerzos en procesos de reciclaje y reutilización**, con el fin primordial de **reducir la disposición final** y, sobre todo, para **descartar toda forma o nueva idea de incineración**. También la **creación una agencia nacional, o un ente de coordinación, que ayude a los gobiernos locales a gestionar y establecer las mejores prácticas** para la disposición final de los distintos tipos de residuos.

9. DESARROLLO DE UNA AGENDA LEGISLATIVA SÓLIDA.

De igual forma, surge la necesidad de **una agenda legislativa que complemente y refuerce la gestión ambiental**.

Aun cuando el establecimiento de una política ambiental no requiere de la sanción de una ley determinada, la historia reciente demuestra que en Argentina la ley cumple un papel importante en la formulación de una nueva política o en el cambio de las preexistentes¹.

Asimismo, y dada la composición actual del parlamento, la sanción de este tipo de normas podría **brindar un marco de participación y ampliar los márgenes de la legitimidad de las políticas** a implementar.

En tal sentido queremos señalar **normas cuyo impulso deberían considerarse muy especialmente**. Algunas de ellas fueron mencionadas en los apartados anteriores.

- **Educación ambiental:** el cambio cultural requerido para fortalecer la agenda ambiental en el largo plazo hace necesario incorporar una norma dirigida al sector educativo.
- **Sistema de evaluación de impacto ambiental:** Argentina es el único país de la región que no cuenta con una norma de este tipo a nivel nacional; además de avanzar en fortalecer la capacidad de análisis de las autoridades ambientales, esta debe dar respuesta a la práctica de auto-evaluación, superar los conflictos de intereses y regular la evaluación ambiental estratégica para las políticas de desarrollo en su planificación.
- **Incorporación de delitos ambientales al Código Penal:** una norma que dé respuesta desde el derecho penal, como ultima ratio, a los recurrentes incumplimientos por parte del sector productivo en materia de contaminación, que acaban por generar daños en los sectores en situación de vulnerabilidad. De igual forma, resulta necesario incorporar nuevos tipos penales para quienes atenten contra la biodiversidad, la fauna silvestre y otros animales; contra los bosques protectores y los humedales. También para quienes ejerzan maltrato o crueldad contra los animales. Asimismo, es menester atender las particularidades de los actores, las actividades y los desafíos probatorios inherentes a tecnologías e impactos en constante modificación, en sintonía con los principios preventivos y precautorios del derecho ambiental.
- **Agro-químicos:** se necesita establecer un piso uniforme de protección ambiental para el uso y la gestión de estos elementos, que generan un daño irreversible en el ambiente y la salud de las personas; es menester dar respuesta a las demandas sociales y no limitarlo a un esquema “lavado” de responsabilidades para los productores.
- **Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE):** la creciente dependencia en lo que respecta a la utilización de tecnologías y dispositivos móviles, así como la inminente penetración de la movilidad eléctrica en el mercado, hacen necesario el abordaje de la disposición final de este tipo de elementos para evitar, por un lado, mayores impactos en la disposición final y, por otro, contribuir a reutilizar y reciclar minerales y elementos para el fomento de la economía circular y la disminución de la demanda de nuevos minerales.
- **Nueva Ley de áreas protegidas:** resulta necesario avanzar en la recepción de nuevas categorías de áreas protegidas hoy no reconocidas en la legislación, que pongan en valor la contribución que los privados hacen a la conservación así como unidades que permitan el co-manejo con comunidades locales y pueblos indígenas, entre otras opciones de la mano del enfoque de paisaje.
- **Ley de Biodiversidad:** construida participativamente; que facilite la aplicación nacional de compromisos asumidos globalmente, ajustada a las necesidades de gestión en el territorio y que provea regulación en materia de flora, hoy desamparada en Argentina.

1. Gutierrez, Ricardo (2018) (compilador). *Construir el Ambiente; Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*; Editorial Teseo.