



EL PRESUPUESTO CLIMÁTICO RUMBO AL 2017: TODO SIGUE IGUAL*

María Marta Di Paola,
Coordinadora en Economía y
Política Ambiental (FARN)

RESUMEN EJECUTIVO

Un presupuesto es una previsión de ingresos y gastos para un determinado período de tiempo. En esta concepción lleva implícitos los objetivos de política al fijar las prioridades de inversión para el año 2017 por parte del Estado Nacional.

Entre los servicios económicos, por cada peso que destina a cuestiones de ecología y ambiente, \$24 son invertidos en cuestiones energéticas, y \$18 son destinados a temas asociados a transporte.

Hay una tendencia decreciente respecto al 2016 donde los valores eran de \$29 y \$19 respectivamente, con una situación que se diferencia del 2015 con la mitad de fondos a energía e incrementando 9 veces la participación del transporte. Por un lado, bajan los gastos en Energía y Transporte, pero por el otro, no crecen los destinados a Ambiente. Por su parte, si se analizan en detalle las partidas presupuestarias la tendencia en pos de actividades consideradas contaminantes se mantiene. Este año se destinará 0,5% del presupuesto para acciones compatibles con el cuidado del ambiente, por su parte, el porcentaje se incrementa a 7,5% cuando se analizan las partidas presupuestarias que puedan tener un impacto negativo en los recursos naturales lo que resulta que por cada \$1 invertido en ambiente hay \$16 que se destinan a cuestiones que podrían dañarlo.

Por tanto, se continúa con medidas y programas en el presupuesto que resultan respuesta a problemáticas en el corto plazo y que derivan en un mayor impacto ambiental a largo plazo, y esto se debe a que el mismo no es tomado en cuenta al momento de la instrumentación de las partidas presupuestarias.

* Este análisis es posible gracias al apoyo de la Fundación Heinrich Böll

Introducción

Un presupuesto es una previsión de ingresos y gastos para un determinado período de tiempo. En esta concepción lleva implícitos los objetivos de política al fijar las prioridades de inversión para el año 2017 por parte del Estado Nacional.

Aquí se analizan las inversiones en materia de protección y conservación de los recursos naturales versus actividades contrarias, es decir, que generan o podrían generar un impacto ambiental negativo en el marco del presupuesto nacional para el año que acaba de empezar.

El análisis de la distribución administrativa¹ del presupuesto de gastos consistirá en la presentación desagregada² contenidas en la ley de presupuesto general, esto es la categoría programática.

Asimismo, debido a la temática que aquí se aborda, se ha seleccionado la clasificación por servicios económicos que indican la función o finalidad de los gastos de las distintas unidades administrativas³. Igualmente, hay partidas presupuestarias que no se incluyen entre los servicios económicos pero que impactan en el clima, por ello, también se analizarán otros programas y partidas estableciendo categorías en función de los organismos estatales (dependientes de la administración central como los organismos descentralizados) y los programas que cada uno de ellos llevan a cabo.

Estas categorías serán: agro y bosques, cambio climático, glaciares y minería, energía y transporte. Dentro de cada una de estas categorías se agruparon los distintos programas en función a su impacto en el clima:

¹ Para mayor información respecto a la metodología se recomienda visitar: Análisis del presupuesto nacional 2016 disponible en <http://farn.org.ar/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=20513> (Última visita: 22/12/2016). Asimismo, una versión extendida del trabajo puede encontrarse en el siguiente enlace: <http://farn.org.ar/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=22234>

² Hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación.

³ Entre los servicios económicos se encuentran: energía, combustibles y minería; comunicaciones; transporte; ecología y medio ambiente; agricultura; industria; comercio, turismo y otros servicios, y seguros y finanzas. Sin embargo, la limitante de este tipo de clasificación es que los servicios económicos son sólo una parte del presupuesto nacional que pudieran contener tanto medidas que afecten tanto negativa como positivamente al ambiente (por ejemplo, en el caso de los servicios económicos vinculados a energía pueden contener programas vinculados a combustibles fósiles tanto como aquellos asociados a renovables y eficiencia energética). Por otra parte, son los propios organismos los que clasifican los distintos programas en las distintas categorías de servicios económicos.

- **Contrario:** cuando fomentara las emisiones de gases efecto invernadero o impactara negativamente en los recursos naturales;
- **Compatible:** cuando contribuya a la mitigación y/o adaptación del cambio climático y la conservación del ambiente; e,
- **Incierto:** al desconocer cuál es el impacto sobre el clima y los recursos⁴.

También se revisó el articulado correspondiente a la Ley 27.341 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2017⁵.

Análisis del presupuesto 2017

Servicios económicos

Los servicios económicos en 2017 presentan el 14% del presupuesto nacional. Aquellos vinculados a ecología y ambiente representan un 2% de los servicios económicos totales del presupuesto. Por su parte, continuando la tendencia de los últimos 6 años, energía tiene la mayor asignación de recursos con el 50% de los mismos, seguido por transporte con el 37%. A destacar respecto al 2016, transporte aumenta su participación en un 3% mientras que energía se reduce en un 2% (Gráfico 1).

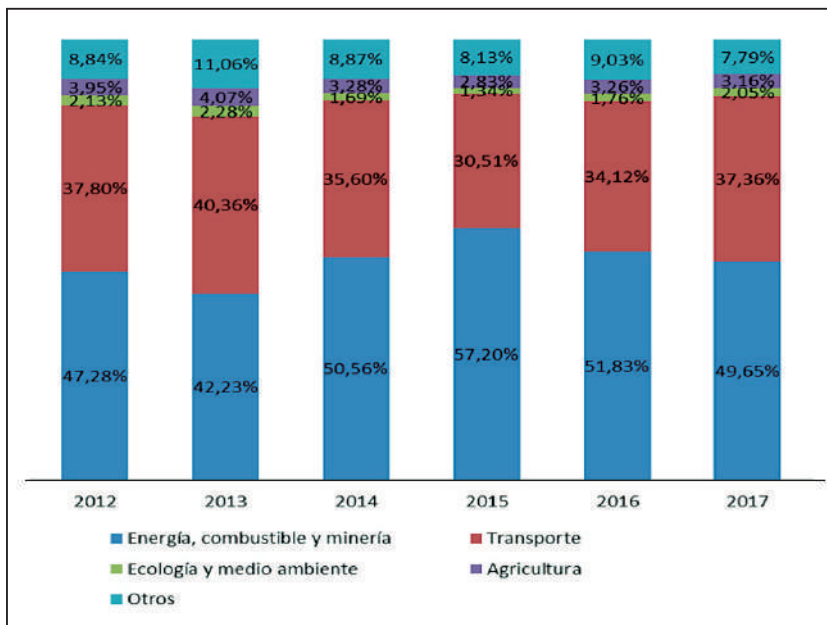
La variación interanual es de una gran importancia de los servicios vinculados a la energía (aunque con una leve reducción en los últimos dos años) y transporte (con una tendencia creciente también en los últimos dos años). Por su parte, los servicios a ecología y ambiente parecen tener un pequeño crecimiento, alcanzando en este presupuesto el 2%.

Por cada \$1 que se destina a cuestiones de ecología y ambiente, \$24 son invertidos en cuestiones energéticas y \$18 son destinados a temas asociados a transporte, con una tendencia decreciente respecto al 2016, donde los valores eran \$29 y \$19 respectivamente. Esta situación se diferencia del 2015 donde energía tenía el doble de fondos y transporte participaba con 9 veces menos dinero (Gráfico 2).

⁴ En muchos casos sucede que hay programas sobre los cuales no se puede inferir cuál sería su impacto sobre el ambiente dado que se carece de información sobre su objetivo específico o este no es lo suficientemente claro para concluir acerca de su impacto.

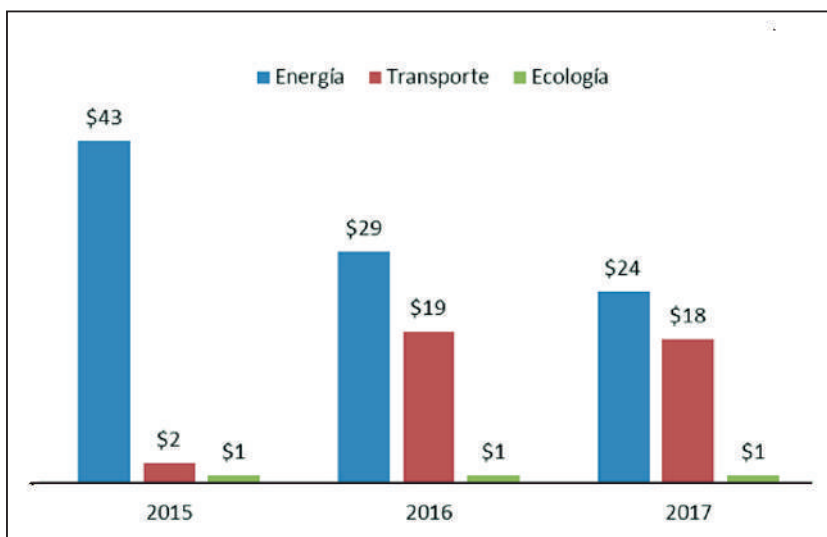
⁵ Promulgada el 21/12/2016 y junto con sus planillas anexas. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269309/norma.htm>

Gráfico 1: Servicios económicos en el presupuesto nacional



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional

Gráfico 2: Servicios económicos: ecología vs. transporte y energía



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional

Análisis por sector

Las partidas identificadas como compatibles con el cuidado ambiental representan el 0,5% de los gastos presupuestados para el año 2017 mientras que aquellas etiquetadas en la categoría contrarias alcanzan al 7,6%. Si se analiza el período interanual, en 2016 los valores fueron 0,5% y 7,5% respectivamente, lo que marca una continuidad en los gastos destinados tanto a cuestiones de conservación como a aquellas que afectan negativamente al cuidado.

Ello implica que por cada \$1 de las arcas del estado destinado a la protección ambiental hay \$16 que se invierten en cuestiones de impacto negativo, como puede ser cuestiones vinculadas a la generación de energía con combustibles fósiles.

Sector agropecuario, forestal y bosques

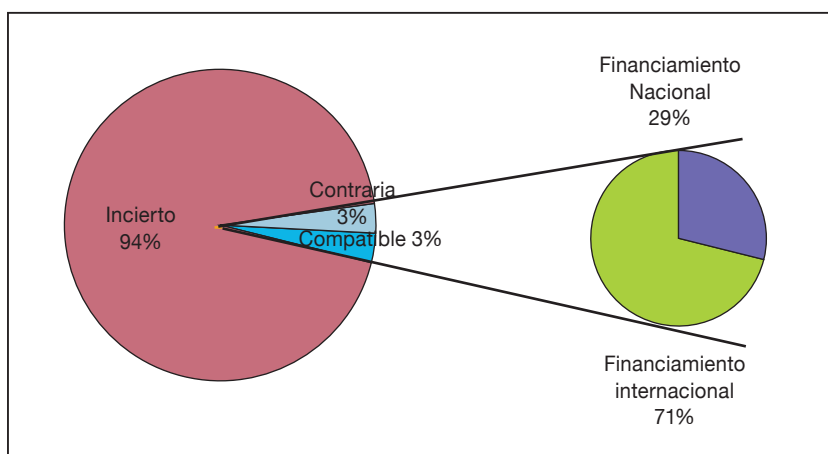
Tal como sucede desde el 2013, al comenzar este análisis desde Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el sector agropecuario se caracteriza por una amplia gama de partidas presupuestarias de las que no puede conocerse su objetivo y destino final, dado el nivel de agregación de los programas. Estas son las partidas etiquetadas como inciertas, que totalizan el 94% del monto de las mismas (Gráfico 3).

Por el lado de fondos vinculados a actividades compatibles, representan el 5% de lo etiquetado como sector agropecuario. Entre ellas se destacan la titulación de tierras rurales (considerando que el saneamiento de la titularidad de la tierra es un avance para su preservación a largo plazo), la acreditación de la agencia de implementación para el Fondo Verde del Clima, y la desertificación y el manejo de tierras en agroecosistemas frágiles. De las partidas compatibles, el 71% de los recursos provienen de financiamiento internacional como Fondo de Adaptación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF) y Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés). Esto implica que por cada \$1 invertidos por el gobierno nacional en medidas compatibles se invierten \$2,5 de fondos internacionales.

En particular, el Ministerio de Agroindustria (artículo 71) recibirá \$4500 millones para ser destinados al sector agropecuario, los cuales se administrarán a través del Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (FONDAGRO), que se constituye como un fideicomiso de administración y financiero. El mismo se forma de manera permanente e integra con todas las partidas presupues-

tarias del Tesoro Nacional, donaciones y aportes de organismos (provinciales, nacionales e internacionales). Sin embargo, el riesgo en la proliferación de este tipo de figuras jurídicas en el manejo de fondos estatales es eludir al Congreso en la toma de decisiones, “*ya que estas formas organizativas alejan a la gestión de estándares de control público y de rendición de cuentas, que permitan a la ciudadanía conocer acerca de la administración de recursos que, en definitiva, son de origen público*”⁶.

Gráfico 3: Partidas contrarias en el presupuesto 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional

En cuanto a los objetivos del gobierno para 2019, en el objetivo 34, se menciona el potencial del país en la producción agroindustrial con superficies desaprovechadas por falta de riego. Por tanto, uno de los objetivos será expandir la superficie agrícola en un millón de hectáreas con riego; sin embargo, no se hace mención de las áreas de avance del proceso de irrigación. Por su parte, el objetivo 7 establece el fortalecimiento de la agroindustria, fomentando el valor agregado, y el desarrollo de las economías regionales, sin embargo, las importaciones de alimentos y bebidas entre noviembre de 2015 y 2016 se han incrementado un 24,2% impactando negativamente en los productores⁷.

⁶ Rinaldi, O.; Salazar, C. y Staffa, D. (2005) “Fondos fiduciarios estatales: dinero público con escaso control”. CIPPEC / CEP. Disponible en:

<http://www.cippec.org/-/fondos-fiduciarios-estatales-dinero-publico-con-escaso-control>

⁷ INDEC (2016) Intercambio Comercial Argentino. Cifras estimadas de noviembre de 2016. 22/12/2016. Disponible en:

http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_12_16.pdf

En lo que respecta al sector agropecuario, forestal y bosques en particular, la Contribución Nacional de Cambio Climático (NDC por sus siglas en inglés) remarca la importancia de nuestro país como productor de alimentos y su consecuente rol en la contribución para “*garantizar la seguridad alimentaria global*”, dada la importancia relativa que ha tenido este sector en la matriz de emisiones de nuestro país. Al comparar los últimos dos inventarios de gases efecto invernadero realizados en Argentina entre 2000 y 2014 la agricultura, ganadería desplazaron al sector energético como principal emisor, ello debido al impacto que han tenido los cambios en el uso del suelo. Sin embargo, y a pesar de que el sector agropecuario surge como el principal emisor de gases de efecto invernadero (GEIs), los mayores esfuerzos de reducción estarán radicados en el sector energético, debido a la necesidad de satisfacer una demanda creciente de energía siendo, además, el sector donde las medidas de mitigación son más simples de contabilizar.

Si se vinculan las partidas presupuestarias asociadas al sector agropecuario con las medidas comprometidas en el NDC, se fondearán cuestiones como la recuperación de tierras degradadas, la forestación, comercialización de fertilizantes, conservación de áreas naturales y la producción pecuaria (aunque se desconoce si el objetivo de la partida presupuestaria es la reducción de emisiones en el sector). Por otro lado, hay otras medidas que no pudieron identificarse con fondos de manera explícita como la producción agroecológica, la rotación de cultivos y las cuestiones asociadas al uso eficiente de la fertilización. Finalmente, en el marco de la contribución se da especial relevancia a los planes de aprovechamiento forestal en áreas amarillas, la implementación de planes de conservación o silvopastoriles en áreas verdes y la recuperación de bosques. En este marco, y como ya es costumbre, las partidas presupuestarias para completar el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos, establecido en el artículo 31 de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos 26.331 son escasas. Este año los bosques iban a recibir sólo un 4% de lo que le correspondería por ley, con una tendencia decreciente desde que se implementó el Fondo. Sin embargo, a través de la Decisión Administrativa 149/2017, el fondo se incrementó en \$300 millones, lo que implicó una mejora en el financiamiento contando actualmente con el 8% de lo que correspondiera, tal como se refleja en el Gráfico 4.

En 2017, la preservación de bosques recibirá \$597,3 millones, según el artículo 16 de la Ley de Presupuesto habiéndose ejercido la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros (previa autorización del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas) a ampliar el fondo en \$300 millones.

Gráfico 4: Porcentaje cubierto por presupuesto para el Fondo de Bosques Nativos sobre el monto que le correspondiera por ley.



Fuente: Elaboración propia

Tabla 1: Fondos para la Ley de Conservación de Bosques Nativos.⁸

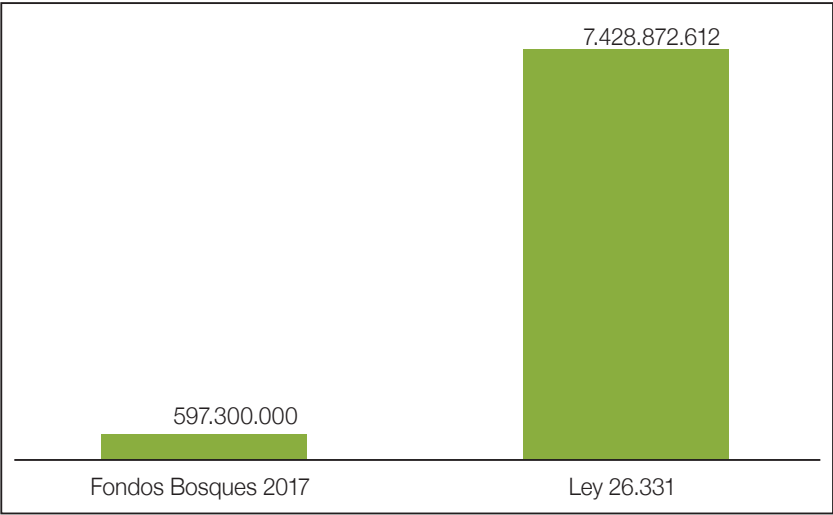
Concepto	Presupuesto	Ley
Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación	270.000.000	
Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos	27.300.000	
Decisión Administrativa 149/2017 (01/03/2017)	300.000.000	
0,3% del presupuesto		7.090.859.612
2% derechos a la exportación ⁸		338.013.000
Total	597.300.000	7.428.872.612
Como % del presupuesto	0,03%	0,31%
Como % del monto por ley	8,04%	

Fuente: Elaboración propia.

⁸ La recaudación de los derechos a la exportación entre enero y noviembre de 2016 fue de \$67.602,6 millones. Fuente: <http://www.mec.gov.ar/sip/basehome/pormesytasa.htm>. Ante la falta de detalle sobre las categorías que componen esta recaudación tributaria, se utilizaron datos del 2015 que indicaban que el 25% de los derechos a la exportación correspondían a productos de origen vegetal.

Si bien según el artículo 31 la Ley de Bosques Nativos el financiamiento debería alcanzar un mínimo del 0,3% del presupuesto, el actual Fondo se constituye con sólo 0,03% (Gráfico 5).

Gráfico 5: **Fondos para la ley de bosques: presupuestado vs. ley (Datos en \$)**



Fuente: Elaboración propia

Un ejercicio

El monto para la protección de bosques nativos se puede comparar con otras partidas presupuestarias como, por ejemplo, la correspondiente a la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados (Ley 25.0809 y actualizaciones) que cuenta con \$341 millones presupuestados para cubrir una superficie de bosques implantados de más de 1 millón de hectáreas, lo que significa que se destinarán 305 \$/ha/año. Al realizar este cálculo para los bosques nativos el valor disminuye notablemente, pasando a 11,2 \$/ha/año. Si se descuenta el 30% que corresponde a la administración de los fondos, tan sólo se cuenta con 7,9 \$/ha/año considerando la superficie total de bosques nativos. Si se toman las superficies en rojo y amarillo del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN)¹⁰ el valor ascienda a 14,3 \$/ha/año.

⁹ Este régimen otorga beneficios para la implantación de bosques con nativos o exóticas (siendo estas las principales receptoras de fondos), enriquecimiento de bosques, manejo, protección, cosecha e industrialización de la madera.

¹⁰ Estas son las dos categorías que reciben fondos de la ley.

Otra cuestión de interés es la partida que se incluye en el artículo 71 de la Ley 27.341 de presupuesto 2017 con una compensación de \$1000 millones a las provincias comprendidas en las acciones de la Unidad del Plan Belgrano¹¹, algunas de las cuales (Salta, Chaco, Formosa) coinciden con el mayor grado de avance de la superficie sembrada con soja sobre monte nativo. Según un documento de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS)¹²: *“el cultivo de la soja avanzó sobre montes nativos, como el Bosque Chaqueño que se despliega en las provincias de Chaco, Formosa, Santiago del Estero, el noroeste de Santa Fe y noreste de Salta arriesgando la estabilidad de los ecosistemas.”*

Por tanto, se destinan tres veces más fondos a la producción de soja en las zonas de mayor riesgo de deforestación, que para la preservación de los bosques.

Sector energía

Si se analizan las partidas presupuestarias del sector energético, por cada \$1 invertido en energías renovables y eficiencia se invierten \$160 a la generación con combustibles fósiles y subsidios a tales energías. Ciertamente, escasos fondos para celebrar en 2017 como el año de las energías renovables, declarado por el Decreto 9/2017.

El 90% de las partidas identificadas al sector corresponden a la generación de energía a través de carbón, petróleo, gas, grandes hidroeléctricas¹³, nucleares y subsidios para las mismas. El 77% de las partidas contrarias se corresponden a subsidios para la generación y el consumo de energía producida a través de petróleo y gas, un 12% a partidas asociadas a la generación y el transporte de gas, el 9% a petróleo y el 2% se corresponde a energía nuclear.

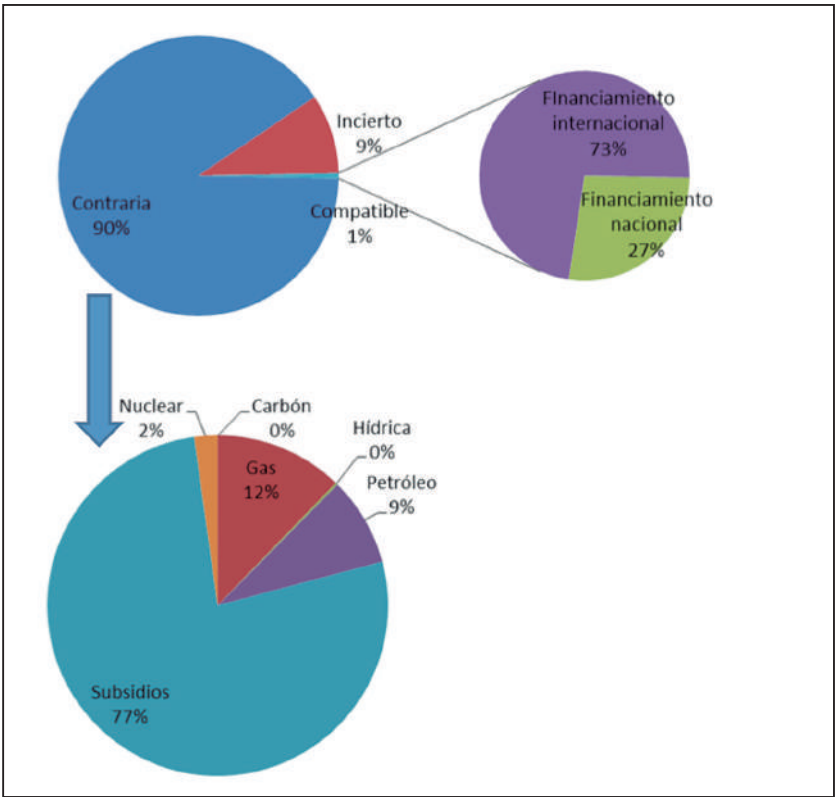
¹¹ Según el Decreto 435/2016, en su artículo 2, la Unidad Plan Belgrano tiene por objetivo *“asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en el desarrollo y coordinación de las políticas sociales, productivas y de infraestructura que reduzcan la desigualdad entre la región Norte —comprendida por las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, del Chaco, Formosa y Santiago del Estero— y el resto del país en coordinación con las áreas del Estado Nacional competentes en la materia.*

¹² SAyDS (2008) *“El avance de la frontera agropecuaria y sus consecuencias”*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental. Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad. Marzo 2008. Disponible en: www.centromandela.com/documentos/032808_avance_soja.pdf (Link caído en el Ministerio de Ambiente).

¹³ Según la Ley 27.191 de Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica (en reemplazo de la Ley 26.190) establece en su artículo 2 *“el límite de potencia establecido por la presente ley para los proyectos de centrales hidroeléctricas, será de hasta 50 MW”*.

Por su parte, el 1% compatible corresponde a medidas para el planeamiento estratégico de la energía, proyectos de energías renovables en mercados rurales, generación eléctrica a través de energía eólica y cuestiones vinculadas al uso racional y eficiente de la energía. Entre las medidas compatibles, el 73% sería financiado a través de fondos internacionales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el BIRF y el GEF (Gráfico 6).

Gráfico 6: **Medidas vinculadas al sector energético del presupuesto**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional 2017

Por su parte, en la Ley de Presupuesto se autoriza a la colocación de Letras del Tesoro¹⁴ por \$19.000 millones como garantía por la compra de combustibles líquidos y gaseosos, la importación de energía eléctrica, adquisición de aeronaves y componentes extranjeros y bienes de capital de obras públicas nacionales realizadas o a realizarse (artículo 37). También se autoriza la emisión del tesoro para el Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables

¹⁴ Las Letras del Tesoro (LETES) son títulos de deuda emitidos por el Gobierno Nacional para su propio financiamiento.

(FODER) por un valor de hasta \$3000 millones (artículo 45) como garantía de pago del precio de venta de la central de generación. Por tanto, incluso al momento de generar deuda, la preferencia está en las energías fósiles.

Sector transporte

Los objetivos de gobierno al 2019 establecen como prioritario al Plan Belgrano (objetivo 26) con la construcción de autopistas y recuperación de ferrocarriles entre otros en las provincias del norte del país. Asimismo, establece que el principal lineamiento para el Plan Nacional Vial (objetivo 30) es duplicar la cantidad de autopistas del país, buscando también mejorar la infraestructura de transporte urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires (objetivo 31) manteniendo el desarrollo del Metrobus, pavimentar corredores de transporte público y mejorar el servicio de trenes urbanos. Finalmente, también se prevé la rehabilitación de los ramales de carga como el Belgrano Cargas. En consonancia, en el marco de la NDC se mencionan como medidas para fomentar el transporte bajo en emisiones, haciendo mención entre ellas a la importancia de la recuperación del transporte ferroviario y la mejora en la eficiencia en el transporte de carga (mediante el uso de motores eficientes, mejora en las carreteras, etc.).

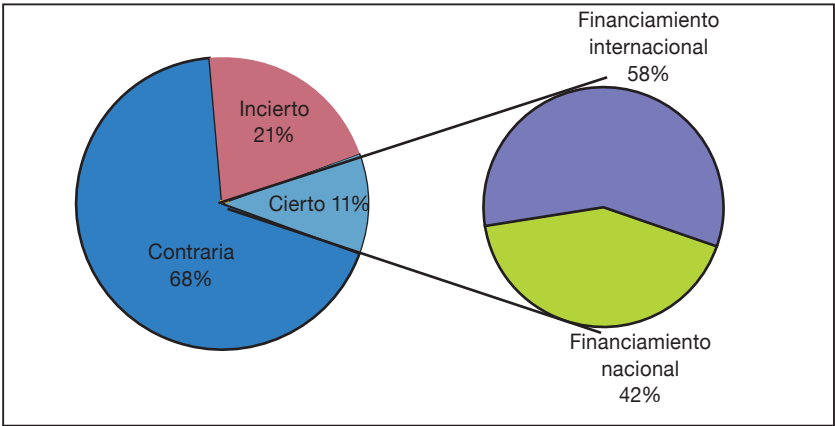
En el marco del articulado del presupuesto, se exime del pago de derechos de importación al material rodante, y todo lo vinculado con el sistema ferroviario, que fueran adquiridos por el Estado Nacional, Belgrano Cargas y Logística S.A. y Subterráneos de Buenos Aires. También se les exime del impuesto al valor agregado (IVA), con la salvedad que estas exenciones se aplicarán sólo al material nuevo y cuando la industria nacional no estuviera en condiciones de proveerlas (artículo 66), fomentando el avance del ferrocarril del norte del país.

Si bien se hace mención, tanto en los objetivos como en el NDC, al Belgrano Cargas este año, al igual que el año pasado, se carecen de partidas presupuestarias específicas y explícitas para este ramal.

En cuanto a las partidas presupuestarias, el 69% de las identificadas para el sector transporte son contrarias al cuidado del ambiente fomentando las emisiones de GEIs, vinculadas principalmente a subsidios al transporte automotor y venta diferencial en el precio del combustible. Por su parte, el 10% de las medidas son consideradas compatibles y se vinculan con el transporte ferroviario, ciclo vías, el transporte de expresos regionales y el análisis de las emisiones gaseosas. Por su parte, del financiamiento a estas medidas, el 58% se corresponde a fondos internacionales, principalmente medidas para carriles exclusivos y el Ferrocarril Roca y el tramo ferroviario que une

Argentina con Bolivia. Entre los fondos nacionales el de mayor importancia es una partida denominada Acciones para la Optimización del Sistema del Transporte Ferroviario (Gráfico 7).

Gráfico 7: Medidas vinculadas al sector de transporte del presupuesto



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional 2017.

Finalmente, entre las partidas del presupuesto 2017, por cada \$1 que se destina al transporte sustentable se estima que se invierten \$7 a cuestiones vinculadas a medios de transporte que fomentan las emisiones.

Sector glaciar y minería

Entre los objetivos de gobierno a 2019, se menciona al desarrollo minero responsable (objetivo 18) resaltando el potencial minero del país, en función del Acuerdo Federal Minero buscando involucrar al sector para usar los mejores estándares, fomentar la transparencia y avanzar en proyectos sustentables. Respecto a los glaciares, al hacer mención al Ordenamiento Ambiental del Territorio (objetivo 60) se menciona el impuso de la Ley de Glaciares.

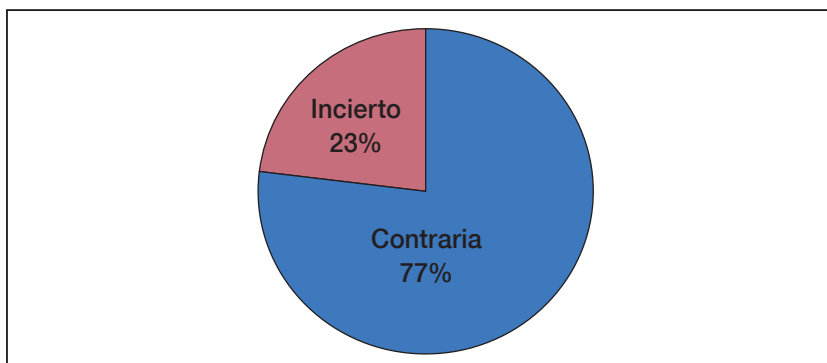
En el marco del presupuesto, el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGE-MAR) aparece como uno de los organismos que apoya el gobierno nacional en materia del desarrollo socio económico sustentado en tres ejes productivos: alimentos, energía y minería. Una de las partidas presupuestarias de este organismo es “Relevamientos geológicos aéreos y tradicionales”, por un monto de \$40 millones (en el marco del Instituto de Geología y Recursos Minerales). Según diversas respuestas a pedidos de informes realizados por FARN, el Inventario Nacional de Glaciares recibió desde el inicio de su realización (hace seis años) \$ 5,7 millones, que se han transferido desde el

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) y la ex SAYDS. El relevamiento geológico tiene mayor peso al momento de destinar fondos presupuestarios que la finalización del inventario nacional de glaciares.

Tal como es costumbre desde 2013, entre las partidas identificadas no se han encontrado ninguna que de manera explícita se destine a la protección de los glaciares. El mismo está ausente entre los \$100 millones que recibirá el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en 2017 y entre los \$5142 millones que recibirá el MAyDS para cubrir sus gastos.

Por su parte, hay medidas que se han etiquetado como inciertas. Entre ellas se encuentra un préstamo del BID “AR-L1026: Gestión Ambiental para Producción Sustentable el Sector Productivo” cuya partida presupuestaria corresponde al Subprograma de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental de la Actividad Minera¹⁵ ya que se desconocen las medidas involucradas en el cumplimiento de los objetivos. Por otra parte, se identificaron partidas que fomentan la explotación minera, como partida para la promoción del desarrollo minero y la anteriormente mencionada vinculada a los relevamientos geológicos (Gráfico 8).

Gráfico 8: **Partidas destinadas a los glaciares**



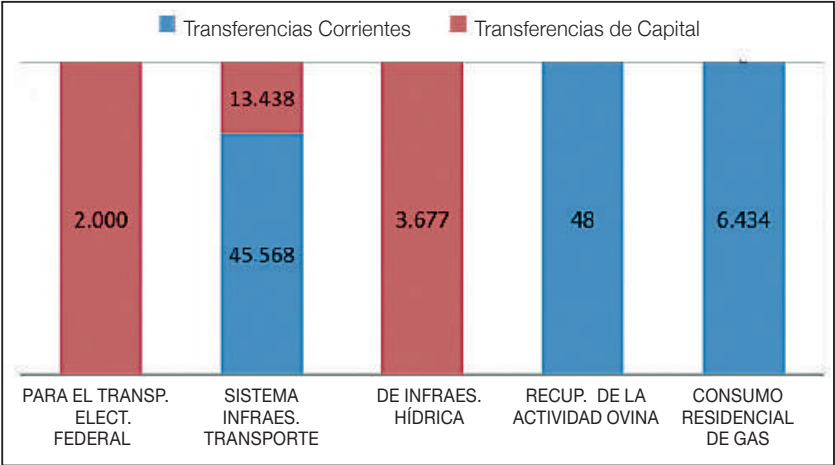
Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional 2017

¹⁵ La gestión ambiental reúne cuatro componentes: (i) Capacitación y fortalecimiento de la gestión ambiental minera en las provincias (capacitación y el fortalecimiento de las autoridades ambientales pertinentes y sensibilización e información a las comunidades sociales relevantes en áreas de interés minero); (ii) Mejoría del manejo ambiental de la actividad minera artesanal, que incluiría la capacitación y asistencia técnica al personal que trabaja en el sector en los temas y el apoyo técnico con la compra de equipos y maquinarias de pequeño porte; (iii) Recuperación de áreas degradadas por actividad minera, que incluye la evaluación de los pasivos ambientales en áreas de explotación minera pretérita, diseño de planes de remediación y la ejecución integral de los mismos para áreas prioritarias seleccionadas; y, (iv) Estudios geo-ambientales en áreas de interés minero, con el relevamiento de las condiciones geo-químicas y geológicas. Extraído de: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=ar-l1026>

Fondos fiduciarios

Los fondos fiduciarios se aprueban como un componente diferenciado del presupuesto, y no están regulados por las mismas normas que el resto de los gastos públicos, tal como ya fuera mencionado con anterioridad. El presupuesto 2017 cuenta con 16 fondos fiduciarios (Gráfico 9) presupuestados, más los mencionados en el articulado, cuyo detalle no aparece en la planilla anexa al artículo 13, como ser el FONDAGRO y el FODER.

Gráfico 9: Fondos fiduciarios en transporte, energía y agro (datos en millones de \$)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional 2017

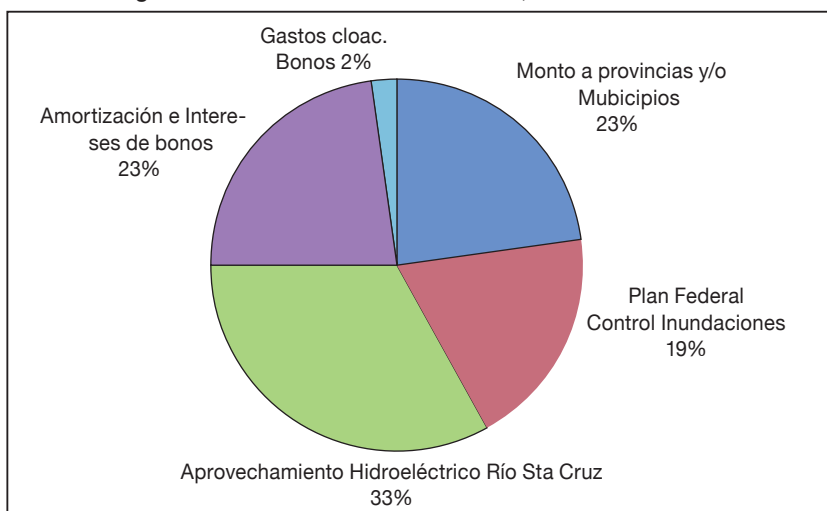
El 73% de los gastos de los fondos fiduciarios seleccionados corresponde a transferencias corrientes, es decir, lo que generalmente se destina a la concesión de subsidios, mientras que el 27% restante en transferencias de capital, destinadas a obras de infraestructura. Lo que pone de manifiesto la tendencia de medidas de corto plazo, frente a las obras de inversión.

Las transferencias corrientes se centralizan en los fondos fiduciarios de Infraestructura de Transporte, en el Fondo para la Recuperación de la Actividad Ovina y el Fondo para Consumo Residencial de Gas.

Por su parte, transferencias de capital se focalizan en el Fondo para el Transporte Eléctrico Federal y el Fondo de Infraestructura Hídrica. El primero tiene por destino las obras del Plan Federal de Transporte Eléctrico II financiado por el Banco de Desarrollo para América Latina (anteriormente conocido como CAF). El Fondo de Infraestructura Hídrica se conforma con los ingresos de una alícuota del 5% sobre la nafta y el 9% del gas natural comprimido

como combustible en automotores con el objetivo primordial de otorgar fondos para el Plan Federal de Control de Inundaciones, con el fin de reducir la frecuencia de inundaciones, el manejo de excedentes hídricos, entre otros. Sin embargo, también este fondo alberga el dinero destinado a las presas hidroeléctricas Kirchner Cepernic en el río Santa Cruz. Los egresos para el año 2016 de este fondo se presentan en el gráfico a continuación, destacando la relevancia de la presa hidroeléctrica, la gestión de los bonos y las transferencias a provincias y municipios con sólo el 19% de los gastos al Plan Federal de Control de las Inundaciones (Gráfico 10).

Gráfico 10: **Egresos del Fondo de Infraestructura, año 2016**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN)

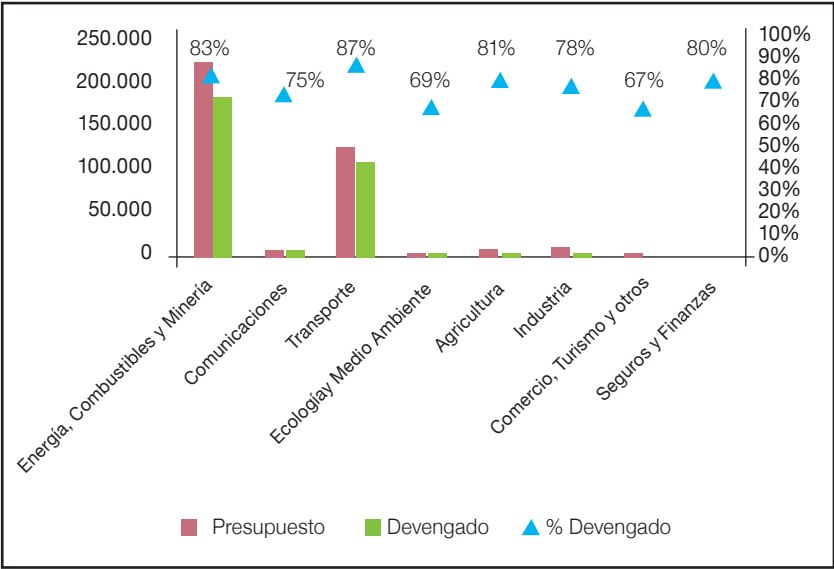
Es necesario remarcar una cuestión sobre la constitución de fondos fiduciarios por parte del Estado. Al permitir una movilidad con mayor libertad de acción de sus fondos, son considerados como herramientas fuera del presupuesto nacional, donde se los muestra a título informativo, ya que no están integrados al Sistema de Administración Financiera y tampoco ingresan al Tesoro Nacional¹⁶. Debido a esta circunstancia, se visualiza a los Fondos Fiduciarios como un medio para evitar el debate parlamentario sobre el destino de los fondos.

¹⁶ Lo Vuolo, R. y Seppi, F. (2006) "Los fondos fiduciarios en Argentina. La privatización de los Recursos Públicos. Documento de Trabajo N° 50". Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. CIEPP. Disponible en: http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=s-hop.getfile&file_id=68&product_id=68&option=com_virtuemart&Itemid=1

Ejecución presupuestaria 2016

Según los datos presentados en Sitio del Ciudadano para la ejecución presupuestaria 2016 en relación a la función/finalidad de los gastos, el mayor grado de ejecución lo tienen los servicios de transporte con el 87%, seguidos por los programas destinados a cuestiones energéticas con el 83%. Si se observa una tendencia interanual, los servicios de ecología cuentan con uno de los menores grados de ejecución con el 69%, sin embargo, vale mencionar que en el 2016 el grado de ejecución fue mayor al 2015 con un valor del 56% (Gráfico 11).

Gráfico 11: Ejecución presupuestaria de los servicios económicos 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sitio del Ciudadano (datos al 10/01/2017)

En el caso de la función de energía hay tres partidas presupuestarias que no se han ejecutado: Desarrollo de la Infraestructura Productiva (BID N° 2185, N° 2929 y N° 2655 y CAF N° 7352; N° 8026, N° 8653 y S/N), Asistencia Financiera a Empresas Públicas y al Ente Binacional Yacyreta, y Asistencia Financiera a Sectores Económicos, en total las tres habían sido presupuestadas por un total de \$ 925 millones, sin embargo, no se ejecutó ni un peso. Por su parte, tampoco la partida destinada a recursos hídricos tuvo un alto nivel de ejecución, donde sólo se devengó un 18% de lo presupuestado.

Otra partida que se destaca, pero en el otro extremo por su sobre-ejecución, es el Programa de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas¹⁷ cuyo presupuesto original ascendía a \$108 millones, pero fue ejecutado por \$534,97 millones, lo que indica una modificación presupuestaria del 495%. A través del Decreto 272/2015 la comisión a cargo de este programa se disolvió, “transfiriéndose al Ministerio de Energía y Minería las funciones y facultades de competencia federal de dicho régimen”, lo que permitió que parte de esta partida se destine a compensaciones para empresas dedicadas a la generación eléctrica a través de combustibles fósiles y a la exploración de hidrocarburos no convencionales.

En la función de transporte sólo 9 partidas tienen un nivel de ejecución menor al 50%. Cuatro programas (que al igual que para energía) se destacan por haber sido presupuestados por \$1043 millones, pero no han sido ejecutados: Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Municipios, Asistencia Financiera a Empresas Publicas y al Ente Binacional Yacyreta, Sistema de Transporte Inteligente, Acciones para el Desarrollo Integrador del Norte Grande (BID 1851, Amp. 2698 y 3050, CAF S/N y BIRF 7991 y N° S/N).

Por su parte, otros tres programas que no llegan ni a un 10% de ejecución son: Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas (1%), Desarrollo de la Infraestructura Productiva (BID N° 2185/OC AR, N° 2655/OC, AR y N° S/N y CAF N° 7352, N° 8026, N° 8653; y S/N) (3%) e Investigación de las Políticas de Transporte (6%).

En el otro extremo, con un nivel de ejecución superior al 95% se encuentran Control de Tránsito Aéreo (95%), Asistencia Financiera a Empresas Publicas y Ente Binacional (97%), Desarrollo del Norte Grande (BID 1843, 1851, 2776 y 2698, CAF 6568, 7864, 8028; 8593; 8640 y BIRF 7991, 7992 y 8032 (98%) y Servicio Meteorológico Nacional (99%). Es importante mencionar que, en el caso de la Asistencia Financiera a Empresas Públicas, esta partida canaliza las compensaciones tanto para el transporte ferroviario como el automotor.

En cuanto a la función Ecología y Medio Ambiente en 2015 el 47% de las partidas presupuestarias tenían una ejecución superior al 50% mientras que para el 2016 esta cifra pasó a ser del 75%, mejorando su nivel de ejecución.

¹⁷ Según del Decreto 1277/2012 “el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas tendrá como ejes estratégicos el incremento y la maximización de las inversiones y de los recursos empleados en exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos para garantizar el autoabastecimiento y la sustentabilidad de la actividad en el corto, mediano y largo plazo; la integración del capital público y privado, nacional e internacional, en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales; la promoción de la industrialización y la comercialización de los hidrocarburos con alto valor agregado; y la protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad de los derivados de hidrocarburos.”

Es importante también destacar que durante 2016 el Ministerio de Ambiente, logró la autarquía en el manejo de sus fondos, al pasar de Secretaría al rango de Ministerio.

De los 16 programas que se incluyen sólo uno solo de los mismos, el de Conservación y Promoción del Área Marina Protegida Namuncurá, se ha ejecutado pese a contar con un presupuesto de \$1 millón. Tres han sido sub-ejecutados con menos del 10%: Infraestructura en Áreas Naturales Protegidas con un 5%, Conservación de la Biodiversidad (GEF TF N° 094428/AR) con un 6%, y Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (BID N° 2606/OC AR) con un 10%. A destacar, es que tres de estos cuatro planes con un nivel de sub-ejecución que podría considerarse alto, cuentan con financiamiento internacional.

Otra cuestión importante a tener en cuenta, en vista a los incendios que afectan al sur de la provincia de Buenos Aires y La Pampa, es el programa Sistema Federal de Manejo del Fuego. El mismo contaba con un presupuesto de \$ 449 millones. Sin embargo, su total devengado asciende a \$231 millones, siendo su nivel de ejecución del 51%. En un análisis de mayor detalle, el monto comprometido¹⁸ (esta es otra categoría en el análisis de la ejecución del gasto público, que se encuentra entre lo presupuestado y lo devengado) para este programa fue de \$232 millones lo que podría indicar que hubo una modificación del presupuesto para este plan por la mitad de sus fondos.

Entre las partidas de mayor ejecución se encuentran otras asistencias financieras (93%) y Planificación y Política Ambiental (80%) donde se encuentran, entre otros, los fondos para la conservación de los bosques nativos.

¹⁸ Compromiso: esta es una etapa del gasto que implica la aprobación, por parte del funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinados, como asimismo de la tramitación administrativa cumplida. Además, tiene lugar una afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda, en razón de un concepto, que reduce su importe del saldo disponible. El hecho más relevante es que surge una relación contractual con terceros (orden de compra, contrato, convenio, etc.), que motivará, en el futuro, un egreso de fondos para cancelar una deuda o bien, para su inversión en un objeto determinado.

Conclusiones

El presupuesto 2017 mantiene la tendencia de años previos con una prevalencia de fondos destinados a actividades con mayor impacto ambiental que aquellas tendientes a su conservación. 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 monto de la instrumentación de las partidas presupuestarias.

Este año se destinará 0,5% para acciones compatibles con el cuidado del ambiente, por su parte el porcentaje se incrementa a 7,5% cuando se analizan las partidas presupuestarias que puedan tener un impacto negativo en los recursos naturales, lo que resulta por cada \$1 invertido en ambiente hay \$16 que se destinan a cuestiones que podrían dañarlo.

Entre los servicios económicos, por cada peso que destina a cuestiones de ecología y ambiente, \$24 son invertidos en cuestiones energéticas y \$18 son destinados a temas asociados a transporte, con una tendencia decreciente respecto al 2016, donde los valores eran \$29 y \$19 respectivamente; con una situación que se diferencia del 2015 con la mitad de fondos a energía e incrementando 9 veces la participación del transporte. Por un lado, bajan los gastos en Energía y Transporte, pero por el otro no crecen los destinados a Ambiente.

Gran parte de las partidas presupuestarias que impactan en el ambiente y los recursos naturales se destinan a la generación energética a través de formas consideradas no renovables, como combustibles fósiles, carbón y grandes hidroeléctricas, así como también los subsidios. Por cada \$1 del presupuesto nacional que se destina a energías renovables y eficiencia energética, se destinan \$160 a cuestiones vinculadas a energías sucias, para destacar en el año declarado como de las energías renovables.

En cuanto a los bosques nativos, según su ley, el financiamiento debería ser de un mínimo del 0,3% del presupuesto nacional, sin embargo, en 2017 sólo se presupuestó por un monto del 0,01% mientras que con el cumplimiento de la promesa de ampliación es de 0,03%. Es decir, que la sub-financiación del fondo de bosques, a pesar de esa duplicación, se mantiene año tras año.

Por su parte, los glaciares carecen de fondos identificables como desde el inicio de este análisis en 2013. En cuanto a las acciones para el Inventario Nacional de Glaciares, al cual se destinaron \$5 millones desde que comenzó su realización, en 2017 se identifica una partida presupuestaria para la realización de un mapeo y relevamiento geológico por \$40 millones, destinando mayores fondos al mapeo geológico que al mapeo de glaciares.

Un tema que genera preocupación es la proliferación de fondos fiduciarios para el manejo de fondos, si bien se establece que el Jefe de Gabinete de Ministros deberá presentar un informe trimestral sobre su evolución, estos fondos se manejan por fuera de las normas que reglan al presupuesto nacional, lo que dificulta el control de su ejecución y puede favorecer la discrecionalidad en su uso.

Como aspecto a destacar para el 2017, en la Ley de Presupuesto se incorpora un artículo que establece un plan de reformas del sistema presupuestario nacional, que apunta a mayor especificidad y detalles en su tratamiento con el objetivo de avanzar en materia de transparencia.

Lo que parece repetirse año tras año en el presupuesto es una tendencia a medidas cortoplacistas, con implicancias a largo plazo. Por ejemplo, la sub-ejecución del Plan de Manejo del Fuego o los menores fondos con los que cuenta el Plan Federal de Inundaciones pueden ser una evidencia de ello, en una época donde una parte de la región pampeana es afectada por el fuego (sur), mientras que otra (norte) lo es por inundaciones; destacándose para esto último que el Plan de Manejo de las Inundaciones, incluido en el Fondo de Infraestructura Hídrica, sólo representó el 19% de sus gastos.



LA ACEFALÍA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO: UNA “OMISIÓN INCONSTITUCIONAL” QUE VULNERA DERECHOS HUMANOS

**Sebastián Pilo y
Carolina Cornejo**
de la Asociación Civil
por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

RESUMEN EJECUTIVO

La Defensoría del Pueblo de la Nación es el organismo constitucional que tiene a su cargo la defensa de los derechos de los habitantes frente a actos u omisiones del Estado y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Lleva más de siete años de acefalía, lo que revela, por un lado, la inobservancia política sobre un mandato constitucional de designación del titular de una institución fundamental de la democracia; y por otro lado, pone de manifiesto un severo déficit en el acceso efectivo a herramientas de protección de derechos humanos en la Argentina.

Introducción

El Defensor del Pueblo¹ es una figura creada en diciembre de 1993 a través de la Ley 24.284, e incorporada a la Constitución Nacional (CN) en la reforma del año 1994. La Defensoría es el órgano independiente instituido bajo la órbita del Poder Legislativo Nacional cuya misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas (artículo 86, CN). La carta magna reconoce a la Defensoría autonomía funcional, es decir, independencia para fijar sus objetivos y líneas de acción. Se trata de una institución de rendición de cuentas, o agencia de *accountability horizontal asignada*, encargada de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales².

El rol de la Defensoría es trascendental en la protección de derechos humanos. Subyace a ello el entendimiento de que la Defensoría debe concebirse como institución receptiva a la demanda ciudadana, una agencia pública capaz de acotar la brecha entre los ciudadanos y las instituciones de la democracia representativa. Ante todo, la Defensoría es una institución nacional de derechos humanos que, en los términos planteados por el Sistema de Naciones Unidas, tiene el mandato de monitorear permanentemente toda situación vulneratoria de los derechos humanos; asesorar y cooperar con los poderes de Estado e instancias competentes en toda acción destinada a prevenir y subsanar dichas situaciones; mantener una relación permanente con organizaciones de la sociedad civil y el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos; y educar e informar en materia de derechos humanos³.

El Defensor es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, y el mandato se extiende cinco años, pudiendo ser designado por otro período similar una vez. Si bien el cargo es unipersonal, el Defensor propone dos defensores adjuntos al iniciar su mandato, cuyo rol consiste en auxiliarlo en

¹ A lo largo del texto se hace referencia a la figura del Defensor del Pueblo tal como se incluye en la Constitución Nacional, sin que ello indique la intención de reproducción de un lenguaje sexista. Se omiten herramientas como "a/as", "@" o "x" a los meros efectos de simplificar la lectura.

² O'Donnell, Guillermo (2001) *"Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política"* en Revista Postdata (7), págs. 11-34.

³ Asamblea General de las Naciones Unidas (1993), Resolución A/RES/48/134 "Principios de París", disponible en el siguiente enlace:
<http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>

su tarea, y pueden reemplazarlo provisoriamente en caso de cese en sus funciones, muerte, suspensión o imposibilidad temporal. Los adjuntos son nombrados por la Comisión Bicameral del Congreso.

Un principio clave que debe regir tanto el proceso de selección como el mandato del Defensor es la independencia política y de criterio, pues debe accionar en defensa del interés de los ciudadanos por sobre todo interés particular que pudiese afectar la vigencia de los derechos fundamentales de los primeros. Asimismo, debe contar con idoneidad técnica y moral, pues de ello -así como de la transparencia en el proceso de designación- depende la legitimidad de quien ocupe tan relevante cargo. Ello supone la definición de criterios objetivos de selección, el análisis exhaustivo de los antecedentes y la experiencia previa de los candidatos, así como la efectiva participación de la ciudadanía como elementos para fortalecer la calidad del proceso.

La organización y funcionamiento de la Defensoría están corregidos por la Ley 24.284. El Defensor del Pueblo dispone de legitimación procesal activa, lo que lo habilita a interponer acción de amparo “contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general” (artículo 43, CN)⁴.

El largo camino de denuncias para el nombramiento del Defensor del Pueblo

A pesar de su relevancia institucional, la Defensoría lleva más de siete años de acefalía. En el año 2009, Eduardo Mondino renunció como Defensor, quedando a cargo del organismo el defensor adjunto, Anselmo Sella, hasta la finalización de su mandato, en diciembre de 2013⁵.

Desde entonces, organizaciones de la sociedad civil venimos manifestando públicamente la exigencia de la designación del Defensor del Pueblo de la Nación y solicitando la apertura de un proceso transparente y participativo

⁴ Para más información se recomienda lectura de Ortiz Freuler, Juan (2014) “*La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: Diagnóstico y recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía*”, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Buenos Aires, disponible en el siguiente enlace: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2014/09/Informe-DP-Argentina-FINAL.pdf>

⁵ Los defensores adjuntos habían sido nombrados en 2004 por Mondino, y sus mandatos habían sido extendidos por la Comisión Bicameral del Congreso en 2009. Desde entonces, quedó a cargo de la Defensoría de manera interina Carlos Guillermo Haquim, Secretario General. Éste, a su vez, renunció al puesto hacia fines de 2015, fecha desde la cual un funcionario administrativo de menor jerarquía tiene a su cargo la continuidad administrativa de la institución.

que concluya con la actual situación de acefalía. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Fundación Poder Ciudadano iniciamos campañas públicas, petitionamos ante el Congreso y nos reunimos con legisladores, pero los llamados fueron desoídos.

En octubre de 2014, las organizaciones nos presentamos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en audiencia temática⁶ para llamar la atención sobre la falta de designación del Defensor del Pueblo y su impacto para la vigencia de los derechos humanos en Argentina. En febrero de 2015, presentamos una acción de amparo contra las cámaras del Congreso para que a través de su Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo inicien el proceso de designación del Defensor⁷.

En agosto de 2016, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala III) dictó en dicha causa un fallo⁸ en el que exhorta a la Cámara de Diputados y al Senado de la Nación a nombrar al Defensor del Pueblo. La decisión judicial establece que el Congreso actuó en forma contraria a la Constitución Nacional al haber omitido designar a su titular durante todos estos años. Esa “omisión inconstitucional”, como se verá, tiene efectos concretos y graves sobre la vigencia de los derechos humanos en nuestro país, y la posibilidad de defender a sus habitantes ante sus posibles violaciones. De acuerdo al fallo, “desde el año 2009, la Defensoría del Pueblo de la Nación se encuentra vacante, en tanto hecho de público conocimiento, que afecta el derecho constitucional de toda la comunidad y, en especial, de los grupos más vulnerables, de contar con un órgano que defienda y proteja sus derechos (conf. art. 86 CN y Ley N° 24.284), configurando una omisión inconstitucional del Poder Legislativo”. Asimismo, los jueces sostienen que “aparece verificada la existencia de una omisión antijurídica de autoridad pública de carácter manifiesta en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, por

⁶ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Asociación por los Derechos Civiles, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Poder Ciudadano (2014). *“Impacto de la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo sobre la vigencia de los derechos humanos en Argentina”*, Informe presentado en el 153° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., disponible en el siguiente enlace: <https://es.scribd.com/document/244609911/Impacto-de-la-falta-de-nombramiento-del-Defensor-del-Pueblo-sobre-la-vigencia-de-los-DDHH-en-Argentina>

⁷ Lideramos esta acción la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Sur y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

⁸ El fallo puede consultarse en el siguiente enlace: <https://drive.google.com/file/d/0By56hYTxvtBiWjNUYkw2VzIvaWc/view>

haberse excedido todo plazo razonable para el cumplimiento del mandato constitucional, que lesiona y restringe en forma actual derechos y garantías reconocidas en su propio texto⁹”.

El mismo día de agosto, la Corte Suprema de Justicia exhortó al Congreso a designar al Defensor del Pueblo en su fallo sobre las tarifas de los servicios públicos (“CEPIS y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”), e indicó que “no puede dejar de señalarse que el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación, institución creada por la Constitución Nacional como órgano específicamente legitimado en la tutela de los derechos de incidencia colectiva en los términos de sus artículos 86 y 43, se encuentra vacante, circunstancia que repercute negativamente en el acceso a la justicia de un número indeterminado de usuarios. En las condiciones reseñadas, y habida cuenta de las relaciones que deben existir entre los departamentos de Estado, corresponde exhortar al Congreso de la Nación para que proceda a su designación de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 citado¹⁰.”

¿Por qué no se nombró un Defensor del Pueblo en los últimos años?

Son las propias dinámicas políticas las que operaron en detrimento del nombramiento. Desde el Congreso, los bloques políticos (en ese entonces, kirchnerismo y oposición) adujeron que no contaban con suficientes votos para respaldar una candidatura, ya que ningún sector contaba con dos tercios de los votos en la Cámara de Diputados y de Senadores, que es el requisito que impone la ley para designar a un candidato¹¹. Ahora bien, a un año del recambio presidencial, no hubo señales de consenso para nombramiento alguno. En noviembre de 2016, la Comisión Bicameral tuvo una reunión en la que intercambió sobre el proceso, luego de recibir cuatro propuestas de candidatos¹², sin que se promueva procedimiento participativo alguno que responda a las recomendaciones formuladas por más de 50 organizaciones que enviaron notas a los miembros de la comisión

⁹ Tomado del fallo mencionado (2016).

¹⁰ Tomado del fallo de la Corte, disponible en el siguiente enlace: http://www.parlamentario.com/db/000/000335_fallo-145.pdf

¹¹ Durante todo el período de gobierno de la presidente Cristina Kirchner, no existieron postulaciones formales para el cargo. Sólo existió un impulso informal para el ex Jefe de Gabinete y actual senador Juan Manuel Abal Medina, algo que fue rechazado públicamente por la oposición por tratarse de un cargo que requiere independencia de la administración que debe controlar.

¹² Desde distintos sectores se propusieron a Graciela Ocaña, Susana Decibe, Humberto Roggero y a Héctor Polino para ocupar dicho cargo.

con propuestas para regular el procedimiento de selección de candidatos al cargo de Defensor¹³.

Se evidencia entonces que, a lo largo de los últimos siete años ha subyacido un déficit de voluntad política a la hora de priorizar el interés general de la ciudadanía de contar con un titular de la Defensoría, capaz de llevar adelante acabadamente la misión de la institución en observancia y protección de los derechos fundamentales, por sobre los intereses particulares que anhelan una definición unilateral en lugar del consenso y consulta a la sociedad civil.

Las implicancias de la acefalía del Defensor para la ciudadanía

Comprender la magnitud del problema que implica la acefalía en la Defensoría del Pueblo supone entender acabadamente el rol particular que desempeña la institución en aspectos clave de la vida en sociedad.

Sin titular, la Defensoría puede continuar las causas iniciadas, pero se encuentra impedida de presentarse como parte en nuevos casos. Así se evita un rol de control constitucional para las acciones de la administración pública y las empresas privadas proveedoras de servicios públicos. Por mandato constitucional la Defensoría es garante de derechos colectivos y se ha presentado como parte en casos sobre derechos humanos, medio ambiente y jubilaciones, entre otros. La acefalía implica en la práctica una parálisis en casos fundamentales para la vigencia de los derechos humanos en nuestro país. A modo de ejemplo, durante el período en que contó con autoridades legalmente designadas, el Defensor tuvo un rol clave en casos relativos a graves violaciones de derechos, como los siguientes:

- **Derechos humanos:** la Defensoría denunció en 2007 “un exterminio silencioso, progresivo, sistemático e inexorable” de pobladores indígenas en el Chaco. Por su iniciativa, la Corte Suprema interpuso una medida cautelar que obliga al estado provincial y nacional a prestarles asistencia alimentaria, garantizar la provisión de agua y el derecho a la salud.
- **Ambiente:** en la causa “Mendoza”, que demanda el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, la Defensoría se presentó como tercero junto a un grupo de organizaciones no gubernamentales e integran un cuerpo colegiado que supervisa la aplicación del fallo

¹³ Las notas pueden consultarse en <https://drive.google.com/file/d/0By56hYTxvtBiS3RqRENIZWhoUTQ/view>

de la Corte, de 2008, que obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces.

- **Jubilaciones:** el Defensor presentó en 2008 una demanda contra el Estado ante la Cámara de la Seguridad Social “por omisión” y reclamó que se fije un criterio de movilidad para las jubilaciones, según los criterios fijados en la Corte para el caso “Badaro”; su impulsor la definió como “una acción colectiva innovadora”.

En sentido contrario, en algunos de los más relevantes sucesos de nuestra democracia que ocurrieron durante su acefalía, la Defensoría del Pueblo no tuvo participaciones significativas, con las implicancias que ello tiene para la vigencia de los derechos humanos en nuestro país. A modo de ejemplo:

- **Derecho a la vivienda:** en 2011, en la provincia de Jujuy alrededor de quinientas familias tomaron un predio de la empresa azucarera Ledesma, en Libertador General San Martín. Un operativo de la policía provincial para su desalojo terminó con un saldo de tres muertos y treinta heridos. La Defensoría del Pueblo de la Nación no intervino, a pesar de que se vulneraron derechos fundamentales de las personas.
- **Servicios públicos:** en el caso “Once”, cuando en febrero de 2012 un tren de la línea Sarmiento chocó contra el tope de la Estación Terminal en la Ciudad de Buenos Aires y dejó un saldo de 52 muertos y 676 heridos, la Defensoría no tuvo un rol proactivo ni de relevancia hasta la fecha.
- **Libertad de expresión y derecho a la protesta:** en 2011, el Congreso de la Nación sancionó la denominada “ley antiterrorista¹⁴”, sobre la cual existen diversos cuestionamientos respecto de su constitucionalidad por parte de amplios sectores de la sociedad civil, impactando principalmente en los riesgos de persecución de activistas sociales. Asimismo, en 2016 el actual gobierno anunció el nuevo “Protocolo Anti-protesta¹⁵”, que restringe indebidamente los derechos constitucionales a la libre expresión de ideas y a peticionar a las autoridades, y amplía las facultades de intervención de las fuerzas de seguridad –dejando lugar a una amplia discrecionalidad y potencial abuso policial– en casos de protesta social. Frente a

¹⁴ Se trata de la Ley 26.734, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192137/norma.htm>

¹⁵ Se trata del “Protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad del Estado en manifestaciones públicas”, aprobado por el Ministerio de Seguridad de la Nación en febrero de 2016.

ambos, la Defensoría no cobró un rol activo en defensa del derecho a la protesta y a la libre expresión.

- **Derechos de los pueblos originarios:** en 2013, varias empresas petroleras comenzaron a desarrollar explotación de los recursos del yacimiento Vaca Muerta, en la provincia de Neuquén. En tales territorios habitan más de veinte comunidades mapuches, las que no fueron consultadas sobre la exploración y explotación de sus tierras ancestrales, denegando derechos fundamentales de las comunidades originarias. Sin embargo, la Defensoría no llevó a cabo acción alguna tendiente a que los pueblos mapuches pudieran acceder a una consulta previa, libre e informada.
- **Servicios públicos:** en 2016, el gobierno nacional autorizó cuantiosos aumentos en las tarifas de los servicios públicos; en gran parte de los casos, sin cumplir con el procedimiento participativo previo que exige la ley para estos casos. Fueron las organizaciones de la sociedad civil las que debieron iniciar las acciones judiciales correspondientes para evitar estos incumplimientos, lo que dio lugar a que la propia Corte Suprema de Justicia llamara la atención de las autoridades competentes sobre la falta de designación de esta figura clave de nuestro sistema institucional.

Todos estos son apenas un bosquejo de casos de relevante impacto en materia de vulneración de derechos en Argentina que demuestran, por un lado, el severo déficit de actuación de la Defensoría del Pueblo, pero también el potencial de acción que existe cuando la institución efectivamente interviene al verse afectados derechos colectivos.

La actual situación irregular produce una doble vulnerabilidad institucional: por un lado, la indefensión de los derechos de los ciudadanos, y por otro lado, un fuerte condicionamiento a la independencia de quien se encuentra provisoriamente a cargo, al no contar con las garantías de actuación que otorga el marco legal vigente.

El rol de la Defensoría es clave en democracia y es fundamental para todos los ciudadanos que, frente a las acciones del Estado y de privados, ven afectados sus derechos fundamentales y el acceso a servicios públicos.

Conclusión

Hace más de siete años que el poder político con representación en el Congreso de la Nación viene incumpliendo un mandato constitucional que debería ser prioritario, como lo es designar a un Defensor del Pueblo. Dicho incumplimiento es doble: por un lado, daña seriamente nuestro diseño institucional. Nuestra democracia ha sido pensada para que funcione adecuadamente con un Defensor del Pueblo, y no sin él. Pero a la vez, contribuye a posibilitar y mantener en el tiempo las violaciones de derechos humanos que en nuestro país se suceden.

Desde 2009 hasta la fecha, la falta de designación de un Defensor del Pueblo se evidenció -entre otros indicadores- en la disminución en la actividad normativa de la institución, en la caída y actual parálisis en el ejercicio de la legitimidad procesal del Defensor, en la drástica disminución de su aparición en las discusiones públicas relevantes, así como también, en la falta de proactividad de la entidad en casos que afectan gravemente los derechos humanos.

Mientras el poder político no asuma que esta situación es grave y debe revertirse con urgencia, quienes aspiramos a una democracia de calidad que sea capaz de reducir la desigualdad y garantizar los derechos, deberíamos estar alarmados. Sólo una designación transparente y participativa, de una figura que reúna las condiciones de idoneidad técnica y moral, independencia de criterio y proactividad en la defensa de los derechos humanos, debería resultarnos aceptable en el actual estadio de nuestra democracia.



ACUMAR: MÁS ESTANCADA QUE EL AGUA DEL RIACHUELO

Santiago Cané

Asistente del Área de
Participación (FARN)

RESUMEN EJECUTIVO

A fin de lograr el saneamiento del suelo, aire y agua, recomponer el ambiente y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo, la Corte Suprema de Justicia ordenó la elaboración de un plan integral. En 2010, se logró un acuerdo sobre el documento presentado por las autoridades y durante cinco años se ejecutó en el territorio, avanzando sobre la limpieza del río. Pero ese plan contenía límites para lograr su objetivo y se encontró agotado. Por tal motivo, el Cuerpo Colegiado solicitó a la Corte un nuevo pronunciamiento que reactivara la mejora del ambiente, pronunciamiento que vino del juez de primera instancia encargado de la ejecución del fallo, quien ordenó la elaboración de un nuevo plan.

Luego de casi un año de tal pronunciamiento, cambio de gobierno mediante, la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) presentó el nuevo plan que elaboró sin la participación de las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad a las que se les había encargado la tarea. El documento presentado es una cantidad de proyectos no vinculados ni entre sí ni con los objetivos fijados por la Corte Suprema, y no contiene los elementos necesarios para lograr los fines de todo este proceso. En este marco, el Máximo Tribunal convocó a una audiencia pública para que se exponga el estado de implementación de su fallo del 2008. En esta audiencia quedó expuesta con claridad la falta de conocimiento que tienen las autoridades sobre la situación del Riachuelo, pero lo que es peor, quedó demostrado la falta de una política pública que persiga recomponer el ambiente y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca.

Introducción

Tras cinco años de ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) que programaba las acciones a implementar a fin de cumplir con el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que ordenara la recomposición del ambiente del Riachuelo, se llegó a un amesetamiento en sus avances. Así lo planteó el Cuerpo Colegiado que controla la ejecución de la sentencia de la Corte, producto del monitoreo constante que realiza, que llevó a concluir que se encontraba agotado y no constituía ya una herramienta útil para alcanzar los objetivos establecidos.

Ante la presentación realizada por el Cuerpo Colegiado, el juez que tiene delegada la ejecución de la sentencia “Mendoza” de la Corte, a pesar del silencio del tribunal superior, ordenó a las autoridades involucradas el diseño de un nuevo PISA. ACUMAR presentó un nuevo plan en julio de 2016 que no satisface la orden judicial en tanto programa para confeccionar esa actualización.

En la elaboración del Plan no participaron las autoridades de la Nación, de la Provincia ni de la Ciudad de Buenos Aires, como lo había ordenado el juez en un intento por transformar el programa en una política de estado. A contrario de lo exigido en la resolución judicial, el personal técnico de ACUMAR produjo una cantidad de proyectos posibles de los cuales los directivos del organismo seleccionaron algunos y los presentaron como un plan integral sin prever relación entre los mismos ni vinculación con los objetivos determinados por la CSJN en el fallo.

Luego de ello, la Corte Suprema solicitó a las autoridades (nacionales, provinciales y porteñas) y a la ACUMAR que informaran sobre los avances en la implementación del fallo. Asimismo, invitó al Cuerpo Colegiado a que manifestara su opinión sobre aspectos a mejorar para lograr los objetivos fijados en la sentencia de 2008. Con el objeto de discutir los informes y las propuestas convocó a una audiencia pública, que duró poco más de tres horas y solo dejó dudas o la certeza respecto al grado de desconocimiento de los funcionarios de ACUMAR y las oficinas ambientales de los gobiernos involucrados.

Esta situación, junto a las falencias técnicas que signan el documento elaborado por ACUMAR fueron señaladas en el expediente judicial y serán detalladas en este informe junto a una exposición de la mencionada audiencia pública.

Estancamiento de la recomposición

Cumplidos siete años desde la sentencia de la Corte Suprema, los avances se encontraban estancados. El PISA necesitaba una revisión y resultaba imperiosa una nueva decisión política que reactivara la recomposición del ambiente. Ante este escenario el Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación y conformado por una serie de organizaciones no gubernamentales que incluye a FARN, elaboró un informe señalando el estado de cumplimiento de cada manda fijada en el fallo, y la falta de coordinación y colaboración entre ACUMAR, los Estados de los tres niveles, y los catorce municipios atravesados por la cuenca Matanza-Riachuelo, todos obligados al saneamiento.

Con el fallo “Mendoza” del 8 de julio de 2008 la Corte Suprema reconoció la emergencia ambiental y sanitaria en la que viven cinco millones de personas en la cuenca. Es debido a la magnitud del daño ambiental, causante de enfermedades y muertes, que el Alto Tribunal tomó una decisión sin precedentes en el país, ordenando al Poder Ejecutivo una política pública urgente de gran escala. Por todo ello, no podemos dejar de reconocer que se trata de una compleja situación institucional, de gestión, económica, política y social, y por lo tanto muy problemática. Esto exige de las autoridades un nivel de compromiso y responsabilidad diametralmente opuestos a lo que se mostrara en la audiencia pública.

En la sentencia, la Corte estableció tres objetivos (recomponer el ambiente, mejorar la calidad de vida y prevenir daños futuros) y ocho aristas para el logro de esos objetivos (crear un sistema de información pública, controlar a las industrias para determinar las contaminantes y reconvertirlas, saneamiento de basurales y un sistema integral de gestión de residuos sólidos urbanos, limpiar los márgenes del río, expandir la red de agua corriente potable, la red de desagües pluviales y de cloacas, y un plan sanitario de emergencias). Estableció también un sistema de control a ejercer por la Auditoría General de la Nación (AGN) y el Cuerpo Colegiado.

La necesidad de una nueva decisión judicial que impulse la asunción de una política estatal para reactivar la recomposición del ambiente era de suma urgencia, atentos que la relocalización de las familias que viven en los márgenes del río estaba paralizada hacía más de un año; las redes de agua, cloaca y desagües pluviales dejaron de extenderse, los basurales erradicados volvieron a formarse y crecer, las industrias tienen una regulación de límites de vertidos que les permite continuar contaminando fuertemente el agua, y nunca se realizó el ordenamiento territorial ni el mapa de riesgo para programar las acciones de salud. Por ello, en cumplimiento de la función en-

comendada al Cuerpo Colegiado, se presentó el citado informe solicitando un nuevo pronunciamiento que ordenara actualizar el plan integral, estableciendo objetivos de calidad de agua más ambiciosos; una mayor y mejor control a las industrias situadas 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 el agua, cloacas, vivienda y tratamientos de salud. Asimismo solicitaba plazos ciertos y escalonados, y un sistema de indicadores de resultado que permitiera medir y conocer el avance producido, y no meramente las acciones realizadas.

Nuevo Plan Integral de Saneamiento Ambiental

A pesar de la gravedad de la situación, cuando el Cuerpo Colegiado presentó a la Corte Suprema el informe citado, ésta no se pronunció. No obstante, el juez a cargo de la ejecución del fallo, tomando los argumentos esgrimidos en el informe, sostuvo que el PISA presentaba serias deficiencias y ordenó a las partes condenadas a que elaboraran uno nuevo en seis meses. Esta orden se dio en medio de las elecciones nacionales y su cumplimiento se pospuso. Es así que asumieron las nuevas autoridades y ACUMAR detuvo sus actividades durante la primera mitad de 2016 para dedicarse a la elaboración de esta actualización.

El trabajo empezó con tropiezos, dado que se había ordenado su elaboración a los poderes ejecutivos de los estados condenados (Nación, Provincia y Ciudad) de manera tal que su implementación fuera respaldada por la decisión política de las máximas autoridades. Pero solo fue realizado por los técnicos de la ACUMAR, restando así el peso que necesita para su ejecución. Sin perjuicio de ello, y asumiendo que una vez elaborado el Plan las autoridades pondrían su compromiso y sus esfuerzos para alcanzar los objetivos fijados por la Corte Suprema, ACUMAR realizó un nuevo plan y lo presentó para su aval por el juez de la causa, quien solicitó la opinión del Cuerpo Colegiado.

Al tomar conocimiento de lo elaborado por ACUMAR, la falta de participación de las autoridades políticas se tornó la menor preocupación del Cuerpo Colegiado y no pudo más que manifestar disconformidad con la propuesta, detallando los aspectos por los cuales resultaba inaceptable que ése fuera el plan de trabajo sobre la cuenca.

En primer lugar, el proyecto de ACUMAR propone, como eje central, la elaboración de una “visión compartida” sobre los objetivos de la intervención

sobre la cuenca. Es decir, busca redefinir “junto a la sociedad civil” cuál es la cuenca que se quiere y a la que apuntarán las obras y normas que se implementen. Si bien es positivo convocar la participación de la ciudadanía, en este caso representa un grave riesgo por dos motivos: por un lado, esos objetivos ya están planteados en el fallo de la CSJN de 2008, y una nueva discusión sobre este punto no solo demora la elaboración de un plan de trabajo (por el tiempo que lleve lograr ese consenso), sino que además habilita la posibilidad de validar objetivos de largo plazo que dificulten un plan para mejorar el ambiente en los próximos diez años. No se necesita discutir ninguna visión compartida para asumir que es urgente dejar de contaminar y que haya una política pública estatal consensuada por todos los gobiernos tendiente a lograr la recomposición del ambiente, derecho constitucional que constituye la guía indiscutible para las tareas de ACUMAR.

Por otro lado, siguiendo la evaluación del programa presentado, se destaca su falta de compromiso con el imperativo de dejar de contaminar como un objetivo inmediato. Es necesario tomar medidas urgentes, signadas por el principio precautorio (rector del derecho ambiental) para que las fuentes de contaminación se suspendan hasta encontrar la forma de volver a desarrollar las actividades sin sus efectos negativos. Si el proyecto presentado tuviera esas medidas urgentes, la discusión sobre los objetivos de largo plazo es posible. Pero siendo que esas medidas no están siendo llevadas a la práctica ni son siquiera mencionadas en el documento, la discusión planteada y el modo de desarrollar la actualización del PISA devienen en una nueva violación a los derechos elementales de las personas que habitan la cuenca y sufren en su propio cuerpo y en el de sus hijos, las consecuencias del degradado estado general del ambiente.

En tercer lugar, se cuestiona a los responsables identificados en el documento que presentó ACUMAR. La obligación recae en los Estados condenados; sin embargo, desde la creación del organismo interjurisdiccional, se ha percibido la ausencia absoluta de los responsables por la calidad de vida de los habitantes y la recomposición del ambiente de la cuenca en todas las instancias (elaboración de proyectos, presentaciones ante la justicia, diálogo con la ciudadanía y las empresas, realización de las obras y los trabajos en el territorio y de la normativa).

Si el objetivo es lograr la recomposición del ambiente es necesario construir una política de Estado que así lo persiga, con responsables y el compromiso del Presidente de la Nación, de la Gobernadora de la Provincia y del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, así como de los Intendentes de los municipios atravesados por estos ríos y sus arroyos. Sin su participación en la elaboración del plan de trabajo ni en la construcción de la visión comparti-

da y los objetivos de recomposición, solo nos encontraremos ante promesas impotentes.

Finalmente, esta propuesta carecía de una integralidad que permitiera entenderla como una estrategia unívoca tendiente a la recomposición del ambiente, sino que era la mera aglomeración de proyectos sin una línea unificadora, sin vínculos entre proyectos ni de éstos con los objetivos que debían cumplir. Tampoco se incluyeron aspectos de suma relevancia para su validez que fueran expresamente exigidos: plazos ciertos e indicadores de resultados, sin los cuales no resulta posible evaluar las acciones.

Intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

A casi un año de la asunción por parte de las nuevas autoridades políticas, viendo la falta de avances en la implementación de su fallo y la ausencia absoluta de regularización de la situación administrativa de ACUMAR, la Corte Suprema requirió un informe circunstanciado sobre el íntegro y fiel cumplimiento llevado a cabo de todos los mandatos impuestos en la sentencia de 2008. A su vez, invitó al Cuerpo Colegiado a expresar su opinión sobre aspectos que podrían modificarse o implementarse en relación con los mandatos oportunamente impuestos en la sentencia.

Posteriormente, convocó a una audiencia pública para que se expusiera sobre el estado de situación de la cuenca y los trabajos realizados, todo sin que se haya pronunciado una sola palabra respecto del nuevo PISA. Las exposiciones de las autoridades dejaron claro principalmente que el saneamiento del Riachuelo y la mejora de la calidad de vida de sus millones de habitantes no es prioridad para las tres jurisdicciones competentes. Ello se traduce en que por la provincia de Buenos Aires no se presentó ninguna persona con capacidad para tomar decisiones políticas, por la Ciudad de Buenos Aires se presentó un funcionario de tercera línea que no fue capaz de mostrar avances de los últimos dos o tres años ni un fuerte compromiso por reactivar la recomposición hacia futuro; y por la Nación, si bien se presentó el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable, no tenía conocimiento pormenorizado sobre la situación de la cuenca.

La participación de ACUMAR en esta audiencia merece un párrafo aparte. Su presidente ejecutivo no se presentó y los cuadros técnicos que expusieron solo pudieron dejar en claro que tanto los plazos, como las obligaciones y los objetivos impuestos en el fallo se encuentran altamente incumplidos, no habiéndose realizado ningún avance en el último año. No solo no hubo

avances sino que la situación interna del organismo es cada vez más grave, sin responsables ni tomas de decisiones, al punto que a la fecha no se está controlando la calidad de agua de los ríos por haber dado de baja los contratos con quienes tomaban las muestras.

Por otro lado, se confirmó la inexistencia de coordinación alguna entre ACUMAR y las jurisdicciones, y con los municipios de la cuenca. A pesar de necesitarse un trabajo global que encare la cuenca desde un todo territorial no se llevan adelante acciones integradas entre las autoridades del territorio. Tampoco se permite la participación judicial ni en la toma de decisiones políticas, de los ciudadanos afectados, principales destinatarios de esas decisiones.

Una de las principales deudas del Estado en relación al cumplimiento de esta sentencia son las medidas referidas a la salud. Un mapa de riesgo, que vincule las patologías de la población con los elementos contaminantes a efectos de determinar intervenciones urgentes y prioritarias, no entra en los horizontes, ni próximos ni lejanos pasos de ninguno de los expositores conforme se pudo advertir de sus alocuciones. En su lugar asumieron la incapacidad (o falta de voluntad) de estudiar la vinculación de las enfermedades de las personas con las fuentes de contaminación. También pudo comprobarse la incapacidad para promover una gestión que controle la contaminación producida por las industrias y que detenga la proliferación de basurales a cielo abierto, que producen daños al ambiente e impactan en la calidad de vida de la población. Tampoco se conoce el número de personas en situación de riesgo ambiental. Es notable también la dificultad de ACUMAR para contar con un sistema de indicadores que permita conocer los resultados de las acciones.

Conclusión

El dictado del fallo “Mendoza” marcó un antes y un después en el devenir histórico del Riachuelo, evidenciando que resulta imperante un papel activo de la Corte Suprema de Justicia en la causa. Señalando prioridades y plazos, impulsando el involucramiento de las jurisdicciones y eventualmente, incluso, imponiendo sanciones por los incumplimientos, el Máximo Tribunal de la Nación puede reactivar ese camino que su sentencia inició.

La llegada del nuevo gobierno despertó esperanzas de cambio, con la posibilidad de un mayor diálogo y coordinación entre las jurisdicciones, que conformaban un mismo partido político. Sin embargo, esas esperanzas se

esfumaron rápidamente en la práctica por los motivos expuestos (falta de coordinación, ausencia de gestión, demoras para la actualización del Plan Integral). Asimismo, la alta rotación de funcionarios impidió el avance de las acciones y la regularización de la situación administrativa de ACUMAR, que en un año ha tenido tres presidentes y ejecutó el 50% de su presupuesto.

Con el objetivo de lograr un ambiente apto para la vida humana a lo largo de la cuenca Matanza-Riachuelo (que alberga más del 10% del total de la población argentina), resulta necesario un gran conocimiento técnico, pero por sobre todas las cosas un fuerte compromiso político para llevarlo adelante. La Ciudad de Buenos Aires, la Provincia y los 14 municipios que integran el territorio de la cuenca deben hacer propio el proyecto de recomposición y ACUMAR debe asumir un rol de articulador de las acciones combinadas de todos ellos, logrando así una política de Estado para el saneamiento del Riachuelo.



MÁS PROMESAS, MENOS AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA VIGENTE

Samanta Rausch,

Docente de la Clínica Jurídica en
Derecho Ambiental de FARN y

Macarena Marán,

Ayudante de la Clínica Jurídica en
Derecho Ambiental de FARN

RESUMEN EJECUTIVO

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 la salud, educación y vivienda. Este derecho se enmarca a nivel internacional en instrumentos tales como el Convenio de Aarhus con vigencia desde 2001, y la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (Principio 10).

A nivel nacional, podemos nombrar el ya conocido artículo 41 de la Constitución Nacional (CN), la Ley General del Ambiente 25.675 (LGA), la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental 25.831 (LAIPA), y el Decreto 1172/2003. A ello se agrega la recientemente sancionada Ley 27.275, y que vino a saldar una larga deuda: que Argentina cuenta con una norma nacional sobre derecho de acceso a la información pública.

Desde hace seis años la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), a través de un sistema de indicadores, analiza el cumplimiento de la normativa ambiental evaluando la implementación de la misma.

Instrumentos para hacer valer nuestro derecho

a. ¿Qué es un pedido de información?

El pedido de informes es una petición formulada ante los sujetos obligados, a través de la cual se abre la posibilidad de consultar, sin necesidad de acreditar ningún tipo de interés, información sobre un tema en particular.

b. Pedidos de Información realizados desde FARN

Durante el año 2016 desde FARN se realizaron 15 pedidos de informes como trabajo previo a la realización de este artículo. Además, se realizaron otros 37 pedidos de informes:

Organismo	Temas	% de Respuestas
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) ¹	Bosques Nativos (13 de enero de 2016) Veladero (9 de febrero de 2016) Represas en el río Santa Cruz (5 de mayo de 2016) Glaciares (1 de Julio de 2016) Litio (4 de agosto de 2016) Inversiones Mineras (4 de agosto de 2016) Proyecto Chihuido (5 de septiembre de 2016) Camélidos Americanos (28 de octubre de 2016)	62,5%
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Dakar (27 de octubre de 2016) Residuos Residuos Industriales Ley de Bosques	100%
Agua y Saneamiento Argentinos S.A. (AySA)	Plan de Tratamiento el Jagüel (3 de febrero de 2016) Dragado del Riachuelo (7 de marzo de 2016) Río Subterráneo Sur (6 de julio de 2016)	66,6%

¹ Creado en 2016 por el Decreto 223/2016 - Ex Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable

Organismo	Temas	% de Respuestas
Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)	Consejo Directivo y Plan de Saneamiento (23 de febrero de 2016) Cuatro Bocas (6 de octubre de 2016) Barrio Perón, La Matanza (4 de noviembre de 2016) Presupuesto ACUMAR (15 de diciembre de 2016)	50%
Secretaría de Recursos Hidrocarbúrferos	Biocombustible (23 de febrero de 2016)	100%
Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	Reserva Costanera Norte (10 de febrero de 2016)	0%
Secretaría de Minería de la Nación	Política minera (25 de febrero de 2016) Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016)	100%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Inversiones chinas (26 de febrero de 2016) Glaciares (30 de junio de 2016)	0%
Oficina Anticorrupción	Contrato YPF-Chevron (11 de marzo de 2016) Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI por sus siglas en inglés) (22 de junio de 2016)	100%
Ministerio de Energía y Minería de la Nación	Energía solar en Jujuy (11 de marzo de 2016 y 02 de mayo de 2016) Biocombustibles (4 de mayo de 2016) Represas en el río Santa Cruz - Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) (5 de mayo de 2016) Glaciares (30 de junio de 2016) Inversiones mineras (4 de agosto de 2016) EITI Proyecto Potasio Río Colorado	100%

Organismo	Temas	% de Respuestas
Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas	Inversiones chinas (24 de febrero de 2016 y 4 de mayo de 2016) Represas en el río Santa Cruz (6 de mayo de 2016) Proyecto Chihuido (5 de septiembre de 2016) Proyecto Los Blancos (26 de septiembre de 2016)	100%
Administración de Parques Nacionales	Represas en el río Santa Cruz (5 de mayo de 2016)	100%
Secretaría Provincial de Energía Jujuy	Energía solar en Jujuy (16 de mayo de 2016)	0%
Ministerio de Interior	Proyecto Los Blancos (26 de septiembre de 2016) Proyecto Chihuido (9 de septiembre de 2016)	50%
Ministerio de Agroindustria	Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016)	100%
Subsecretaría de Recursos Hídricos	Cartera de Proyectos en General con financiamiento chino (27 de julio de 2016)	100%
Secretaría de Hacienda	Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016)	100%
Secretario de planeamiento Energético	Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016)	100%
Secretario de Obras Públicas	Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016) Río Subterráneo Sur 05 de julio de 2016)	50%
Subsecretario de relaciones con provincias del Ministerio del Interior	Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016)	100%
Secretaria de Ambiente de Salta	Dakar (21 de noviembre de 2016)	100%

Sistema de indicadores

a) ¿Cómo medimos?

Como en las ediciones anteriores, para el diseño de este artículo se utilizó como modelo la iniciativa Global Integrity² con el indicador “de práctica”, utilizando una escala ordinaria del 0 al 8, representando 8 el mayor grado de cumplimiento y 0 el mínimo.

Para medir se tiene en cuenta la naturaleza del derecho de acceso a la información. Este es un atributo de toda persona, física o jurídica; su ejercicio es gratuito y, 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, debiendo el organismo el uso de las aquéllas. Teniendo en cuenta estos aspectos, a cada criterio se le otorgó un puntaje de modo tal que al verificarse el cumplimiento del criterio se adiciona hasta arriba a un puntaje final que califica al organismo determinado.

Este ejercicio se realizó respecto de cada solicitud de información que recibe un organismo ambiental, y en el caso que haya recibido más de una petición se extrae un promedio de los puntajes finales. Asimismo, para ver si existe variabilidad en las respuestas según el que peticiona, cada pedido se realizó dos veces, uno a nombre de un ciudadano que colaboró en el proyecto y otro a nombre de FARN.

b) ¿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. Si bien el MAYDS sigue siendo el organismo con mayor capacidad de respuesta, se puede observar un cambio considerable a comparación de resultados en artículos anteriores donde había una brecha muy amplia entre MAYDS y el COFEMA; hoy esa brecha se redujo. En esta edición, se ve un incremento en el cumplimiento de la respuesta al pedido de acceso a la información en ACUMAR y COFEMA.

² 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 el siguiente enlace: <http://report.globalintegrity.org/methodology/whitepaper.pdf>

Gráfico 1: **Indicador de acceso a la información pública ambiental 2016**³.

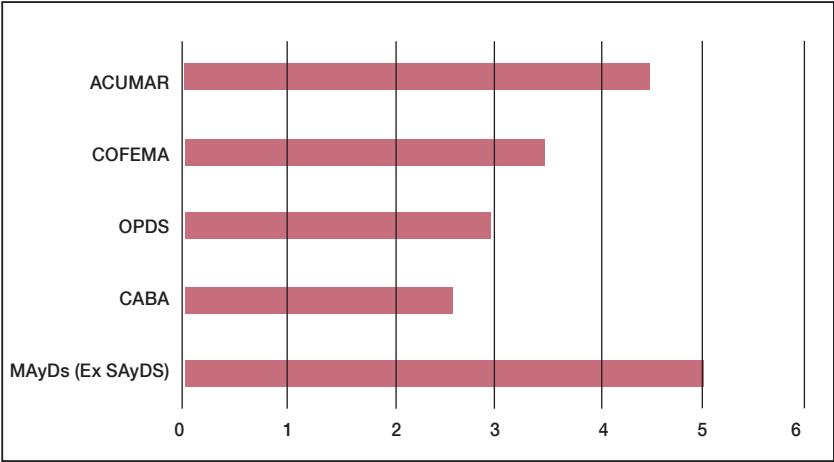
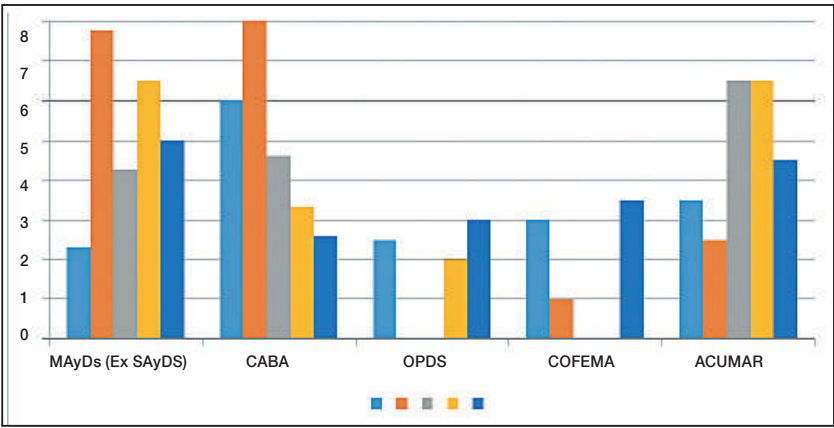


Gráfico 2: **Evolución del indicador (2010-2015)**



El gráfico 2 muestra la evolución de este mismo indicador a lo largo de los años en los que se llevó a cabo este trabajo.

Este año el MAdS siguió obteniendo el mejor puntaje en cuanto a sus respuestas, y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) ha mostrado una baja en la capacidad de respuesta comparación al año pasado.

En ediciones anteriores se destacaba el muy bajo nivel de respuesta por

³ El detalle del puntaje de cada una de las variables puede verse en el Anexo.

parte del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) de la provincia de Buenos Aires y del COFEMA. El OPDS por primera vez desde que se realiza este informe, ha brindado información a los pedidos de informes interpuestos; si bien esto supone un avance, aún queda un largo camino por recorrer.

En términos generales menos de la mitad (6 de 15 pedidos) de los organismos consultados han respondido a las solicitudes dentro del plazo legal. A su vez, no se han opuesto excepciones para brindar la información, pero sí han presentado prórrogas para responder sin haber luego cumplido con ellas.

En el período de reporte de este análisis se advierte entonces cierto cambio, a lo cual habrá que dar seguimiento a fin de ver si efectivamente se convierte en una práctica sostenida en el tiempo por parte de los referidos organismos.

Los avances en el cumplimiento de la normativa ambiental vigente siguen siendo aún muy lentos e insuficientes. Algunos aspectos, como el cumplimiento del plazo legal para brindar respuesta, sigue siendo uno de las mayores dificultades que observamos entre los organismos competentes. Sin embargo, la brecha existente entre las respuestas al ciudadano que colabora con el proyecto y la fundación se ha acortado considerablemente; es decir, que los organismos responden tanto a la Fundación como al ciudadano común, siendo la respuesta prácticamente la misma.

En el artículo elaborado en 2016⁴ indicábamos que podía esperarse con la creación de un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable el impulso de un sistema amplio de información ambiental, para dar cumplimiento a leyes que carecen de implementación concreta y de una efectiva participación ciudadana. Sin embargo, por el momento, sólo se han podido advertir ciertos avances concretos, puntuales que ameritarán seguimiento de cerca.

⁴ FARN (2016) "*Informe Ambiental Anual 2016*". Disponible en el siguiente enlace: <http://farn.org.ar/informe-ambiental-farn-2016>

Tabla 1: Criterios de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (Objetivo 1)

Pedido de Informe	Respuesta a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	1. RESPUESTA (Parcial, máximo 2)	Respuesta completa a FARN (SI=1, NO = 0)	Excepción Razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta completa a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)
MAYDS (1)	1	0	1	1	N/A	0	N/A
MAYDS (2)	1	0	1	1	N/A	0	N/A
MAYDS (3)	1	1	2	1	N/A	1	0
MAYDS (4)	1	0	1	1	N/A	0	N/A
COFEMA (1)	0	0	0	0	N/A	0	N/A
COFEMA (2)	0	1	1	0	N/A	1	N/A
COFEMA (3)	1	1	2	1	N/A	1	N/A
COFEMA (4)	1	0	1	1	N/A	1	N/A
OPDS (1)	1	1	2	1	N/A	1	N/A
OPDS (2)	0	0	0	0	N/A	0	N/A
CABA (1)	1	1	2	1	N/A	1	N/A
CABA (2)	0	1	1	0	N/A	1	N/A
CABA (3)	1	0	1	1	N/A	0	N/A
ACUMAR (1)	1	1	2	1	N/A	1	N/A
ACUMAR (2)	1	N/A	1	1	N/A	N/A	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.

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
1	1	N/A	1	1	1	2	5
1	0	N/A	0	1	N/A	1	3
2	1	1	2	1	1	2	8
1	1	N/A	1	1	N/A	1	4
0	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	0
1	N/A	0	0	1	N/A	1	3
2	1	0	1	1	1	2	7
2	1	0	1	1	N/A	1	4
2	1	1	2	N/A	N/A	0	6
0	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	0
2	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	4
1	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	2
1	0	0	0	N/A	N/A	0	2
2	0	0	0	1	1	2	6
1	0	N/A	0	1	N/A	1	3

(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.

* Respondieron que se contestara a la mayor brevedad y que la demora se debe a la actividad de las áreas consultivas del organismo.

1** Respondieron que no debemos delimitar el objeto de las preguntas.

0***En la tabla tenemos que no lo entregamos, está como que FALTA, pero vos me dijiste que lo habían entregado así que lo tomo como que entregamos pero no contestaron

Criterios:

- **Respuesta del organismo:** Criterio que 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:** Criterio que apunta a determinar si el organismo respondió de modo completo lo que se le preguntó. Como este indicador evalúa cuestiones de procedimiento y no de fondo, las respuestas en las que se exprese que se está trabajando en el tema se consideran completas.¹

Ligado a este componente, está el criterio de razonabilidad en el uso de excepciones, evaluando si estas 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 razonables (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 razonables 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 de 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 colaboro en el proyecto, como a FARN.

¹ El indicador número 2 de este trabajo abarca cuestiones que hacen al cumplimiento de la norma sustantiva.



CLÍNICA JURÍDICA DE FARN: LA FORMACIÓN PRÁCTICO- JURÍDICA EN MATERIA AMBIENTAL. CASOS 2016

Macarena Marán y Daniela
González Greco¹;
Juan Francisco Padín, Florencia
Perez Rojas, Cecilia Ayelén
Venegas, Delfina María Vila Moret
y Ayelén Centurión²

RESUMEN EJECUTIVO

El artículo describe la importancia de la formación jurídica en derecho ambiental y el tratamiento brindado a los casos que se reciben en la Clínica Jurídica de Fundación Ambiente y Recursos Naturales. En el presente, se hará especial referencia al trabajo realizado en función de las problemáticas abordadas durante el año 2016.

La Clínica apunta a satisfacer las necesidades de la ciudadanía vinculadas a la protección del ambiente. Desde el año 2006, conjuntamente con la Universidad de Buenos Aires, se ofrece asesoramiento jurídico gratuito a personas que carecen de recursos económicos para hacer frente a los costos que implica una defensa legal y se encuentran afectados por problemas ambientales.

¹ Abogadas, egresadas de la Universidad de Buenos Aires, ex alumnas del práctico profesional en Fundación Ambiente y Recursos Naturales, y actuales ayudantes de la Clínica Jurídica.

² Alumnos de la Clínica Jurídica durante el año 2016.

Metodología de trabajo

Durante la cursada de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental de FARN –cuya duración es anual–, se busca generar y fortalecer la formación jurídica en esta rama del derecho de alumnos de la carrera de Abogacía que se encuentran próximos a recibirse. Para lograr ello, se divide a los alumnos en cuatro o cinco grupos dependiendo del número de inscriptos, a los que se les da una parte práctica y una teórica, abordándose las distintas problemáticas del derecho ambiental por especialistas en la materia de modo de tener una visión amplia y abarcativa de la cuestión. Asimismo, a través de la formación práctica, los estudiantes reciben casos reales de diversos problemas socio-ambientales, por lo que, de esta manera, tienen una aproximación real a lo que será en un futuro próximo su rol profesional.



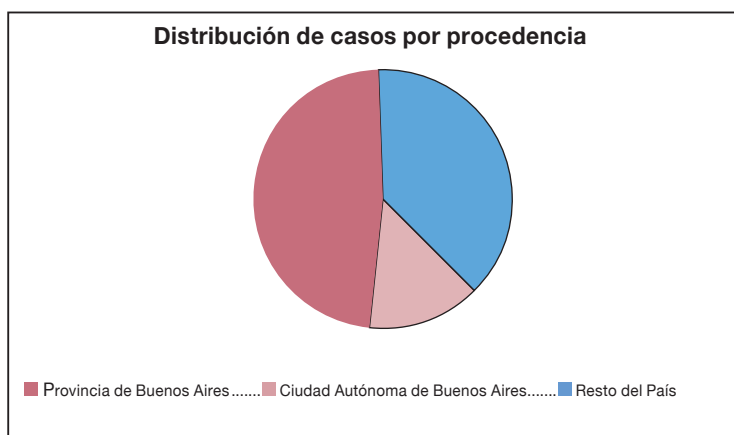
Las consultas se reciben a través de la página web de la fundación³ y una vez establecido el contacto con la persona que realizó la consulta, se concreta una entrevista personal para conocer con mayor detalle la problemática y se diseña, en conjunto con el equipo docente, la estrategia para abordar el caso. Además, para enriquecer la formación de estos futuros profesionales, cuando es necesario se realizan visitas de campo a los lugares afectados. La idea principal es lograr conjugar la teoría con la práctica en una disciplina que está cada día más en la agenda social.

³ Formulario Web para consultas: <https://docs.google.com/a/farn.org.ar/forms/d/e/1FAIpQLSegjIWrmnfQ8HFgDyXdRZJJYYD3bRwhy3cKnVr10pUPkMNeEQ/viewform>

Asesoramiento durante el año 2016

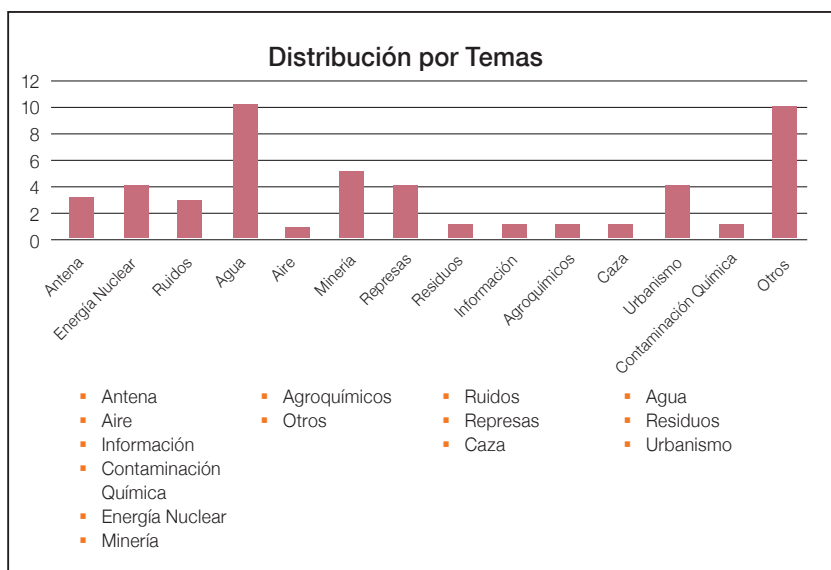
Los casos sobre los cuales se trabajan llegan de dos formas: por el formulario de consulta online por la que cualquier ciudadano pueda plantear su caso, o por iniciativa de FARN. En el segundo supuesto, son casos que tienen como objetivo brindar asistencia y reforzar la labor de las áreas de trabajo de la fundación, por lo que se trabaja en conjunto con organizaciones de base, de forma articulada con vecinos.

Por el formulario online ingresaron en 2016 un total de 23 consultas, de las cuales 15 actualmente se encuentran activas. Por otro lado, por iniciativa FARN en 2016, se encuentran activos 21 casos. Por lo tanto, actualmente los alumnos llevan 38 casos ingresados en 2016 y 14 de años anteriores dando un total de 52 casos activos. De estos casos, hay 21 que son de provincia de Buenos Aires, 6 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el resto de otras provincias del país.



Si bien los casos que se llevan desde la Clínica Jurídica son muy variados, hay temas más recurrentes como es el caso de acceso a la información pública, la instalación de antenas de telefonía celular, contaminación de aguas, energía nuclear y represas hidroeléctricas.

Dentro de todos los casos objeto de asesoramiento durante el año 2016, tuvieron un alto impacto tres de ellos, en virtud de las temáticas sobre las que versan, su fuerte relación con la ciudadanía y el grado de avance en la labor. Por ello, los explicaremos a continuación brevemente.



CASO1

El puerto regasificador de gas natural licuado en Escobar

La consultante Viviana Rebasa, vecina de la localidad de Escobar, se acercó a la Clínica Jurídica ante la localización de un puerto regasificador de Gas Natural Licuado (GNL) a la altura del kilómetro 74,5 del río Paraná de las Palmas en el año 2011.

Acudió a FARN con el fin de procurar asistencia jurídica para la investigación del caso, solicitar información sobre el conocimiento con el que contarán las autoridades para decidir la instalación del puerto, así como las medidas que se exigen para la prevención o mitigación de efectos negativos, como son: peligro de derrame, explosión, entre otros. Se destaca que estas preocupaciones llevaron a que la Asociación Ambientalista del Partido de Escobar, de la cual la consultante es parte, iniciara una causa penal en el Juzgado Penal Federal de Campana, a cargo del Sr Juez Dr. Adrián González Charvay, Secretaria N° 2.

A modo introductorio, en relación al funcionamiento del puerto en cuestión, éste consta de un buque que funciona como planta regasificadora. Recibe gas licuado de buques “metaneros” (debido a que el GNL está compuesto mayormente por metano) que lo descargan en él. Luego de un proceso de vaporización del gas (cambio de estado líquido a gaseoso), el buque inyecta gas natural a un gasoducto que lo transporta desde Escobar hasta

la localidad de Los Cardales. La terminal abastece a la zona norte y centro del país, cubriendo aproximadamente el 6% del consumo nacional.

Desde la Clínica fueron identificadas dos tipos de consecuencias negativas por el funcionamiento de la planta: la posibilidad de incidentes como explosión y/o derrame de gas licuado a muy bajas temperaturas (-160° C) al río en el que está situado el puerto y, el daño a la calidad del agua de consumo doméstico y a la riqueza pesquera del lugar.

En este contexto, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó la Resolución 7580-D-2014, en donde menciona que la Auditoría General de la Nación (AGN) identificó que por tratarse de una zona de bosques nativos, humedales y reservas, la operatoria del puerto presentaría una problemática importante para el ambiente. Es un área donde se encuentra la Reserva Nacional Otamendi, la que abarca alrededor de 3000 hectáreas y fue designada como sitio Ramsar, destacándola como humedal de importancia internacional debido a que contribuyen en la preservación del equilibrio sistémico de la región.

Con todo ello y luego de verificar la documentación obrante en el expediente penal, desde la Clínica se solicitó información a la Subsecretaría de Exploración y Producción dependiente del Ministerio de Energía y Minería de la Nación⁴, a fin de contar con la motivación de la toma de decisión de colocar el puerto en la mentada zona, así como los estudios, planes de contingencias y posibles medidas a fines conocer los riesgos expuestos y su cuantía, y su mitigación o prevención.

La respuesta del citado organismo dejó traslucir el desconocimiento “*generalizado*” imperante en la industria y logística del GNL, lo que viola el principio precautorio que rige en materia ambiental, en virtud del cual, ante la incertidumbre sobre posibles efectos dañosos, es preferible postergar la ejecución de la obra o actividad hasta que se despejen las dudas. Además, el Ministerio, a través de su respuesta, manifestó que existen diversos estudios que se han solicitado a YPF S.A. (la operadora del establecimiento), destacando que los riesgos podrían extenderse hasta la mitad del ancho del Río Paraná.

Por otra parte, la respuesta brindada reproduce una serie de “experimentos” realizados en el marco de un evento de Difusión del GNL que, la autoridad aduce, se llevaron a cabo con motivo de la “*falta de información*”. De la simple lectura se desprende que no se proveyó la información necesaria para asegurar la certeza o conocimiento científico necesario a fin de dar un marco

⁴ Pedidos de acceso a la información pública por el caso Rebase:
<http://farn.org.ar/archives/21370>

protectorio suficiente para los derechos en juego, sino que, por el contrario, causaron tal vez mayor incertidumbre.

Del análisis efectuado surgió que su fundamento científico era completamente inexistente, toda vez que las condiciones de inicio de la experimentación no son válidas como tampoco pueden ser verificadas ni se incorpora la variable tiempo, extrapolando las conclusiones a otro contexto que no se corresponde con el real. A su vez, constatamos que ciertos enunciados de la respuesta no estaban acompañados de suficiente información o documentación que posibilitaran una valoración técnica, lo que dificultaba y prácticamente imposibilitaba su control.

Con todo ello, lo destacable de este caso –que aún no ha tenido el resultado esperado en pos de proteger el ambiente– es que la preocupante falta de información respecto del puerto regasificador significa una falta de prevención y de consistencia tanto en los estudios como en la evaluación de posibles riesgos ambientales (y de todo tipo) a la hora de implementar proyectos -e incluso políticas- que puedan comprometer, en definitiva, la seguridad y la salud de toda una comunidad, la que se ve expuesta y vulnerable a sus potenciales riesgos⁵.



⁵ En septiembre de 2016 FARN publicó una gacetilla “Cuando desconocer significa riesgo a la seguridad y al ambiente” en referencia a este caso disponible en el siguiente enlace: <http://farn.org.ar/archives/21370>. FARN seguirá trabajando en el caso a los fines de lograr que se realicen los estudios pertinentes y se tomen las medidas necesarias para generar la efectiva protección del ambiente y de la población linderera.

CASO 2

Agroquímicos en la comuna San Ignacio, provincia de Córdoba

Se trata de un caso traído a la Clínica por el Sr. Chavero, vecino de la localidad del Valle de Calamuchita en Córdoba, ante la fumigación con agroquímicos. Puntualmente, el perjuicio que estaban sufriendo los habitantes de la comuna era que las fumigaciones se realizaban en forma indiscriminada y sin observar los controles pertinentes, lo que, inevitablemente, afectaba su vida cotidiana, pues se realizaban a sólo 20 metros de las viviendas. A su vez, se trata de una zona abastecida de gran cantidad de arroyos y subsuelos de serranía, razón por la cual, los químicos utilizados estaban afectando los cursos de agua y produciendo la contaminación del suelo, perjudicando a los habitantes de las pequeñas localidades cercanas.

Desde la Clínica, se brindó un primer asesoramiento generando un dictamen en donde se detallaba específicamente los efectos que puede producir en la salud y el ambiente el uso de agroquímicos, la normativa aplicable al caso y las posibles acciones a seguir. Este documento sirvió de base para que tiempo más tarde se elaborara un proyecto de Ordenanza para ser presentado ante las autoridades de la comuna.

Pasó un tiempo importante hasta que los vecinos recibieran una respuesta que pusiera fin a la problemática; luego de una serie de reclamos y denuncias ante las autoridades, se aprobó y entró en vigencia la Resolución 146/2015 de la comuna de San Ignacio. Dicha resolución establece la creación de una “Zona de Resguardo Ambiental” en la cual se prohíbe la utilización de cualquier tipo de producto químico o biológico de uso agropecuario destinado a la fumigación o fertilización a menos de 500 metros de sectores poblados.

Destacamos la participación de la Clínica en este caso en tanto la Resolución importa el punto de partida para el reconocimiento de la necesidad de que exista una regulación sobre esta cuestión que sea implementada de manera eficaz, observando los debidos mecanismos de control y fiscalización para lograr el cumplimiento de los preceptos establecidos en la Constitución Nacional.

En el mes de noviembre de 2016, se publicó en FARN la noticia “Un resguardo para comunidades fumigadas”⁶ haciendo referencia a este caso, y sin duda dejando en claro la importancia que estos casos tienen tanto para el ambiente como para las poblaciones. Se seguirá trabajando en el efectivo cumplimiento de la Resolución junto con las autoridades de aplicación.

⁶ Disponible en el siguiente enlace: <http://farn.org.ar/archives/21917>

CASO 3

Información pública sobre el Rally Dakar

A diferencia de los casos anteriores, éste surge en virtud de una preocupación inicial por parte de la Fundación misma y su procedimiento fue canalizado y realizado por la Clínica Jurídica.

En fecha 6 de octubre de 2014, FARN y Aves Argentinas presentaron un pedido de información pública ante el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) respecto a las ediciones 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 de la competencia conocida como Rally Dakar realizadas en el país, con foco en su impacto socio-ambiental. Tiempo más tarde, y ante la falta de respuesta, el 11 de diciembre de 2014 se envió un pronto despacho ante el COFEMA.

Frente al silencio, el 13 de mayo de 2015, FARN decidió iniciar una acción judicial de amparo por mora contra COFEMA, a fin de que diera cumplimiento con la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (artículo 9). El juicio avanzó y ante la falta de contestación por parte de la demandada, el organismo fue declarado rebelde en el juicio. Sin embargo, cuando se encontraba próximo a obtener sentencia, el consejo se presentó en el expediente, acompañando documentación que trataría sobre el tema, pero a la cual, a la fecha de cierre de la edición de este Informe (marzo 2017) no se había podido tener debido acceso dado los obstáculos impuestos por el juez a cargo, Ernesto Marinelli, Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 1° (por ejemplo, no permitiendo el retiro de una copia del material presentado por COFEMA, privando así de la realización de un análisis serio del mismo y la posibilidad de divulgar lo presentado).

Finalmente, el 3 de noviembre de 2016 se dictó sentencia a favor de FARN estableciéndose que el organismo estaba obligado a suministrar la información solicitada, ya que se trata de un organismo público alcanzado por Ley General del Ambiente 25.675 y, en consecuencia, también lo está por la Ley de Acceso a la Información Pública 25.831.

Resaltamos la importancia de este caso fundamentalmente por dos motivos. Primero, porque permitió a estudiantes próximos a graduarse a inmiscuirse en una causa judicial con todo lo que ello conlleva: plazos judiciales, elaboración de escritos, procuración de expediente, etc. Y, en segundo lugar, porque se trató de la primera vez que se llevaba a juicio al COFEMA; y cabe resaltar que la sentencia además no sólo se considera favorable para la Fundación sino para la sociedad toda, en tanto lo que se buscaba era

generar transparencia y poder acceder a información que desde un primer momento debía ser pública.

En cuanto se pueda acceder al material presentado por el COFEMA y hacerlo público a la sociedad se habrá dado un gran paso en pos de la transparencia de los actos de gobierno.

Conclusiones

Este artículo sirve como indicador de la relevancia del trabajo ejercido durante todo un año por la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental. En este sentido, tal relevancia puede pensarse desde dos aspectos. En primer término, se destaca la importancia de su existencia para la formación de los alumnos que participan como futuros operadores jurídicos, quienes al transitar por este espacio logran sumergirse en la temática ambiental, la cual se encuentra en constante desarrollo y cada vez más en la agenda política, tanto a nivel nacional como internacional.

Por otra parte, la importancia de la Clínica radica en que se trata del complemento perfecto para el trabajo que FARN viene realizando desde hace más de treinta años. Siendo que su objetivo principal es la defensa y protección del medio ambiente, la Clínica funciona entonces, como una herramienta sumamente útil para poder llevar a cabo este cometido.

Además, cabe decir que el caudal de trabajo crece año a año y esto se traduce en crecientes y sostenidas amenazas al ambiente lo que denota la necesidad de un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación más proactivo y que jerarquice la agenda ambiental a escala nacional. Asimismo, lo necesario que resulta que el COFEMA mejore sus pobres índices de respuestas de calidad a pedidos de acceso a la información pública ambiental y que canalice la participación ciudadana en su marco por vías formales.

Por último, en relación con los casos puntuales elegidos se destaca que son algunos ejemplos de las tantas problemáticas ambientales que se presentan hoy en día en todo el territorio nacional. La cuestión del uso de los agroquímicos en un país donde el sector agropecuario es imperante en su matriz económica, merece ser regulado con detenimiento en pos de salvaguardar al ambiente y a la salud de las personas. Asimismo, el desarrollo de grandes emprendimientos con fuerte impacto ambiental también amerita que se cumpla estrictamente con los requisitos legales de estudios de impacto pre-

vios a fin de identificar y evitar daños, llegando incluso a decidirse no permitir la realización de aquéllos. Justamente por todo ello, los resultados obtenidos en los casos traídos a la Clínica por los consultantes aquí referidos, entre otros, nos renuevan las ganas de continuar por este camino, con un trabajo denodado, a fin de poder ayudar de manera ajustada y profesional a tantos ciudadanos que sufren de las mismas, muy similares u otro tipo de afectaciones al ambiente en donde viven.