

# Una nueva ¿y última? oportunidad para la salvar la biodiversidad

Por Ana Di Pangracio (\*)

## I. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) (1) es uno de los tratados resultantes de la célebre Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro en 1992. Hoy en día, este Convenio tiene una adhesión prácticamente universal, tras haber sido ratificado por 196 naciones. Legalmente vinculante, el CDB tiene tres objetivos centrales: la conservación de la diversidad biológica; el uso sostenible de sus componentes; y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.

La diversidad biológica constituye la base para el bienestar y la salud humana, y es vital para comunidades enteras y diversos medios de vida del presente y del futuro. La actividad económica global depende en último término de la naturaleza.

El CDB, ha logrado generar conciencia acerca de la crisis global de la biodiversidad, y brindar un espacio abierto y transparente en el que diversos actores y titulares de derechos (organizaciones no gubernamentales, grupos de mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales, jóvenes y académicos) hacen escuchar su voz e inciden sobre la toma de decisiones. Sin embargo, persisten grandes desafíos, y la biodiversidad sigue sin estar instalada en la agenda política del más alto nivel.

## II. El marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020

El plan estratégico 2011-2020 del CDB (2) adoptado en octubre de 2010 por la 10ª Conferencia de las Partes (COP10) del CDB es un marco de acción compuesto de una visión a 2050 —“vivir en armonía con la naturaleza”—, misión, objetivos estratégicos y veinte metas conocidas como las Metas de Aichi para la Biodiversidad. Estas metas abordan una variedad de temas como la conservación de especies y hábitats naturales, áreas protegidas, restauración de ecosistemas, educación y concienciación, especies exóticas invasoras y la movilización de recursos financieros, entre otros.

Este Plan está próximo a finalizar y, pese a los esfuerzos hechos y el progreso alcanzado,

diversos estudios dejan en claro que lejos se está de cumplir con los compromisos establecidos una década atrás (3)(4).

Los Estados Parte del CDB adoptaron en la COP14 (5) a fines de 2018, el proceso preparatorio para el desarrollo de un marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 (en adelante, marco post 2020). Este proceso se caracterizaría por ser participativo, inclusivo, transformativo, exhaustivo, catalítico, basado en conocimientos, transparente, eficiente, orientado a los resultados e iterativo.

Tras una serie de consultas regionales, talleres temáticos y reuniones formales e informales a lo largo de 2019 y parte de 2020, los copresidentes del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el marco post 2020 (6) (OEWG, por sus siglas en inglés) desarrollaron un Borrador Cero de marco post 2020 (7) para ser discutido por los Estados Parte en una sesión de negociación de cinco días que tuvo lugar en Roma en el mes de febrero de 2020.

La reunión en la ciudad eterna fue productiva, las delegaciones oficiales demostraron compromiso con el proceso, y los observadores pudieron emitir su opinión y lograr el apoyo de diversos países para introducir mejoras en el texto o bien instalar nuevas cuestiones no abordadas por el Borrador Cero. Los copresidentes del OEWG difundirán en las próximas semanas una nueva versión del texto para que prosigan las negociaciones hasta llegar a la COP15 en China ocasión en la cual, tras quince finales y largos días de intensas discusiones, se adoptará la versión definitiva del marco post 2020.

## III. Implementación

Un aspecto central relativo al marco post 2020 es lograr una implementación efectiva para revertir la actual crisis ecológica. Es interesante que el Borrador Cero del marco post 2020 haya propuesto la inclusión del “enfoque de todo el gobierno”. Esto es crucial para lograr que se dé la tan necesaria transversalización de la biodiversidad a lo largo de todas las carteras gubernamentales, en todos los niveles. En adición, plantea el establecimiento de una adecuada gobernanza, incluyente e integradora para garantizar coherencia y

eficacia en las políticas para implementar el nuevo marco, y adecuados reconocimiento y voluntad política en los niveles más altos de gobierno respecto de la necesidad urgente de detener la pérdida de diversidad biológica (8).

La principal herramienta para bajar las metas globales a escala nacional, son las estrategias y los Planes de Acción Nacionales de Biodiversidad (EPANB). Si bien la mayoría de los Estados Parte del CDB han adoptado o actualizado sus EPANB debido a las Metas de Aichi, se está aun lejos de lograr que estas estrategias se constituyan en verdaderos instrumentos de política ambiental.

Para que ello suceda es necesario que las EPANB partan de las necesidades de los territorios y de las comunidades. Las EPANB no pueden hacerse sólo desde las capitales ni detrás de los escritorios, sino que requieren contar con avales territoriales. Si las distintas jurisdicciones participan y se involucran en su desarrollo, ello generará sentido de pertenencia y las chances de una implementación satisfactoria crecerán. En adición, las EPANB deben desarrollar estrategias de comunicación para que la información resultante de ellas alcance de manera efectiva a la población en general.

Otro aspecto central de una mejorada implementación es contar con mecanismos de cumplimiento de los compromisos que sean inmediatos, efectivos y de carácter vinculante. En este sentido, se requiere de indicadores de cumplimiento para cada una de las metas que se definan, con criterios específicos que promuevan su cumplimiento y avance a nivel nacional y global. La coordinación con otras plataformas globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) puede coadyuvar al cumplimiento.

La implementación de mecanismos de queja y de denuncia en el marco del CDB, abiertos no solo a los Estados sino también a la sociedad civil, podría ser de gran ayuda para una mejorada implementación. Se podría pensar en mecanismos provenientes del ámbito de los derechos humanos como informes sombra, evaluaciones periódicas a distintos Estados, y relatores especiales que elaboren informes sobre temas específicos del CDB.

A escala nacional, podrían habilitarse procesos de validación para que la sociedad civil de conformidad a la información presentada por los Estados o bien haga expresa sus dis-

dencias respecto de los informes nacionales que periódicamente las Partes tienen que presentar a la Secretaría Ejecutiva del CDB; y recurrir a las auditorías gubernamentales y organismos de fiscalización a nivel nacional y subnacional.

Sin fondos no se puede salvar a la biodiversidad. Activar los medios de implementación acordados y lograr las metas de biodiversidad establecidas requiere de un financiamiento acorde a los desafíos. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (9), los gobiernos gastan aproximadamente USD 500 mil millones por año en apoyo que es potencialmente perjudicial para la biodiversidad; cinco a seis veces más que el gasto total en proteger la biodiversidad (10).

Es positivo que el Borrador Cero del marco post 2020 haya previsto la necesidad de aumentar los recursos —en un porcentaje a definir— para poder implementar las nuevas metas; y que mantuviera el pedido de reforma de incentivos perjudiciales para la biodiversidad, así como la integración de los valores de la biodiversidad en las cuentas y los presupuestos nacionales. La Meta 3 de Aichi así lo dispuso, pero es precisamente una de las metas en la que los países muy poco han avanzado (11).

Por último, un aspecto muy importante es que el marco post 2020 integre enfoques basados en derechos a las políticas de biodiversidad. Desde sus inicios el CDB ha tenido prácticas muy valiosas en esta materia facilitando el acceso a la información, una amplia participación de la sociedad civil, y reconociendo plenamente los derechos de pueblos indígenas y comunidades locales. No obstante, resta mucho por hacer respecto de la interdependencia entre derechos humanos y biodiversidad al interior del CDB (12).

Salvar la biodiversidad supone favorecer la realización de una diversidad de derechos humanos como el derecho a la vida, a la salud, a la cultura, a la alimentación, al agua, y a la no discriminación. Mientras que la realización de los derechos humanos favorece a una conservación más exitosa, la falta de acatamiento de aquellos, por el contrario, puede socavar los resultados de conservación (13).

Se destaca en este sentido, el trabajo del ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y el Ambiente, Profesor John Knox. En uno de sus reportes Knox

(\*) Abogada (UBA), especializada en derecho (Universidad Católica Argentina). Becada por el Programa sueco “Linnaeus-Palme” de intercambio (Máster sobre Gestión y Política Ambiental, IIIIEE - Universidad de Lund). Alumno del Programa de Liderazgo para Visitantes Internacionales del Departamento de Estado de EE. UU. Dicta clases como docente invitada en universidades públicas y privadas. Está a cargo del Área de Biodiversidad y es Directora Ejecutiva Adjunta de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

(1) Convenio sobre la Diversidad Biológica. Río de Janeiro. 1992. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

(2) Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi. Nagoya, Japón. 2010. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>.

(3) Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 4. Montreal, 2014. 155 p.

(4) IPBES. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 2019. 56 p.

(5) Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Decisión 14/34. Proceso exhaustivo y participativo para la preparación del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020. Sharm El Sheij, Egipto. 2018.

Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-34-es.pdf>

(6) Ver novedades de su trabajo aquí: <https://www.cbd.int/conferences/post2020/co-chairs-updates>

(7) Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Marco Mundial de la Diversidad Biológica posterior a 2020. CBD/WG2020/2/3 - Borrador preliminar del Marco Mundial de la Diversidad Biológica posterior a 2020. 6 de enero de 2020. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/c/62af/ca24/689ea8d7763cc7e7b937acc4/wg2020-02-03-es.pdf>

(8) Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Para salvar la biodiversidad necesitamos más ambición. Buenos Aires. 2020. Recuperado de: <https://farn.org.ar/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=27453>

(9) Ver: <https://www.cbd.int/doc/c/dbcc/a4bc/913fe42c87f6fea8a356ca49/post2020-ws-2020-03-other-01-en.pdf>

(10) El análisis de la OCDE calcula que el financiamiento de la biodiversidad es de USD 77-87 mil millones por año, estimación que comprende el gasto público anual promedio entre los años 2015 y 2017 y los datos más recientes disponibles sobre gastos privados para el mismo período.

(11) Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2014, ob. cit.

(12) DI PANGRACIO, A. “Conservación, derechos humanos y el marco mundial para la biodiversidad posterior a 2020”. Informe Ambiental FARN 2019. Buenos Aires. 2019. Recuperado de: <https://farn.org.ar/iafonline2019/articulos/2-1-conservacion-derechos-humanos-y-el-marco-mundial-para-la-biodiversidad-posterior-a-2020/> 328 p.

(13) SPRINGER, J., “IUCN’s Rights-Based Approach: A Systematization of the Union’s Policy Instruments, Standards and Guidelines”, IUCN, Gland, Suiza. Octubre 2016. 33 páginas.

afirmó que “la diversidad biológica es necesaria para el disfrute de una amplia gama de derechos humanos. Su degradación y pérdida socavan la capacidad de las personas para disfrutar de estos derechos (14)”. Knox, por otro lado, señaló que las obligaciones procedimentales de los Estados en materia de derechos humanos en relación con el ambiente son: evaluar el impacto ambiental y hacer pública la información ambiental; facilitar la participación pública en procesos de toma de decisiones en materia ambiental, protegiendo los derechos de expresión y de asociación, y dar acceso a recursos por daño ambiental (15). Estas obligaciones encuentran fundamento en los derechos civiles y políticos, a lo que se suma el Principio 10 de la Declaración de Río 1992, recientemente con-

sagrado y desarrollado para América Latina y el Caribe por el Acuerdo de Escazú.

La consagración de la vinculación entre derechos humanos y biodiversidad en el marco post 2020 del CDB sería un paso en el sentido correcto; armonizaría las actividades de conservación con el respeto a los derechos humanos, y contribuiría a atender la grave situación de personas defensoras de la naturaleza que en todo el mundo enfrentan amenazas y ataques varios e incluso pierden su vida por ello.

#### IV. Conclusión

La carrera hacia la negociación del marco post 2020 está en pleno desarrollo al cierre

de este artículo. El hecho de que la mayoría de las Metas de Aichi no se alcanzará, no solo deja en evidencia que los Estados Parte del CDB no han abordado de manera efectiva los impulsores de la pérdida de biodiversidad, sino que además se está ante el preocupante escenario de una escalada en la destrucción y la degradación de ecosistemas que minará el disfrute de derechos humanos esenciales.

El Borrador Cero del marco post 2020 que ya atravesó una reunión de discusiones y aportes supuso un interesante punto de partida, pero es mejorable en muchos aspectos. La comunidad internacional reunida en la COP15 en 2020 en

Kunming, China deberá estar a la altura del desafío. Al adoptar un marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, los Estados Parte del CDB tendrán una nueva y quizás última chance para definir un plan de acción a diez años que se proponga objetivos realistas y ambiciosos, y que prevea los mecanismos de implementación necesarios para asegurar un abordaje efectivo y responsable de las causas detrás de los reinantes y rampantes índices de pérdida de especies y ecosistemas que hacen peligrar nuestra propia existencia.

Cita on line: AR/DOC/1985/2020

(14) KNOX, J., “Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente

sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. 25º período de sesiones. 2013.

(15) KNOX, J. “Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin ries-

gos, limpio, saludable y sostenible. Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. 34º período de sesiones. 2017.

# Aspectos básicos para una ley de conservación de la diversidad biológica

Por Carlos Merenson (\*) y José A. Esain (\*\*)

## I. Introducción

Durante los años 2017, 2018 y 2019, quienes escribimos el presente participamos en la elaboración de un “anteproyecto de ley de presupuestos mínimos para la conservación de la diversidad biológica, y el uso sostenible de sus componentes”. Carlos Merenson como Director Nacional de Biodiversidad, José Esain como Consultor a cargo de la elaboración de este en el marco del Proyecto USUBI (PNUD ARG 15/G53) en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación [Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales a cargo de Diego Moreno (1)]. El anteproyecto contó con los aportes de muchas personas que forman parte de esas dependencias. De dicho proceso surgieron varios derivados, uno de ellos es el proyecto de ley que hoy se encuentra con trámite parlamentario (Expediente 904/20) en el Senado de la Nación. Fue un proceso largo porque tuvo más de 30 reuniones participativas, donde se debatió el texto con sectores científicos, productivos, el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), la Comisión Nacional para la Diversidad Biológica (CONADIBIO), el Ente de Coordinación Interjurisdiccional Federal (ECIF), pero no sólo estas personas, sino también reuniones con otros ministerios con intereses en la temática, abogados especialistas en derecho ambiental, organizaciones de la sociedad civil de defensa del ambiente (2).

En el presente aporte queremos enumerar los aspectos que motivaron este proceso, a efectos de que el lector comprenda la necesidad de regulación y los puntos neurálgicos que debería contener una ley de diversidad biológica (LDB en adelante) en la Argentina.

## II. Motivos por los que se necesita una ley de diversidad biológica

La primera pregunta que surge es, ¿por qué es tan trascendente contar con una legislación así? La respuesta se puede dividir en dos. Primero, las cuestiones fácticas que —en este caso— quedan definidas por las graves consecuencias de los procesos antropogénicos de degradación y de pérdida de los componentes de la diversidad biológica.

Antes de continuar, resulta conveniente recordar aquí que por “diversidad biológica” se entiende la *variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas* (3). Más allá de esta definición estricta, resulta importante comprender que biodiversidad (contracción de diversidad biológica) es en realidad un concepto, una idea que intenta resumirse en un término y que nos remite al universo de la complejidad, de los equilibrios y de los límites; es un concepto que, frente a la dominación, antepone la interrelación mutua, la reciprocidad entre los seres humanos y el resto de la naturaleza.

No cabe duda sobre nuestra dependencia significativa respecto de los componentes de la biodiversidad. Procesos básicos para la vida como —entre otros— la fotosíntesis, polinización, regulación del clima, moderación de eventos extremos, formación de suelos, regulación de los ciclos de nutrientes, regulación del ciclo del agua o disponibilidad de agua dulce son posibles por la existencia de tales componentes; a los que además recurrimos para proveernos de materias primas; alimentos; recursos genéticos; medicinas; recreación y esparcimiento.

Pese a los enormes adelantos registrados en el campo científico-técnico no nos resulta posible reemplazar a la naturaleza en el mantenimiento de un adecuado ciclo biológico general, ni aún, a los más altos costos imaginables (4).

No obstante depender significativamente de los componentes de la biodiversidad para satisfacer necesidades básicas; los seres humanos estamos degradando y mermando el capital natural a un ritmo tal, que se ha acelerado la tasa de extinción, mientras que la tasa de aparición de nuevas especies registra una tendencia declinante, configurando un escenario que amenaza en convertirse en el *sexto episodio de extinción en masa* en la historia de nuestro planeta.

La fuerza motora de estas conductas es el productivismo que impulsa de manera insostenible, actividades de la producción como la agroindustria, la silvicultura, las actividades de caza y pesca, el sector energético, la minería, el transporte y las obras de infraestructura que —conjunta o separadamente— actúan como factores de presión, definiendo las principales amenazas para especies, poblaciones y ecosistemas. Amenazas entre las que se destacan la sobreexplotación y la agricultura que han sido responsables de la extinción del 75% de todas las especies de plantas, anfibios, reptiles, aves y mamíferos extinguidas en los últimos cinco siglos.

Argentina, uno de los países con mayor número de ecorregiones del mundo, no resulta la excepción a los procesos que se registran a nivel mundial vinculados con la degradación y la pérdida de la biodiversidad; término que se ha mantenido como algo inasible para la mayor parte de la gente, que no comprende bien su real significado; su valor intrínseco; su carácter de insustituible y limitada; su rol fundamental en la satisfacción de necesidades básicas para nuestra supervivencia y

sobre el elevado valor económico de sus componentes.

Hasta la fecha, las políticas públicas sobre biodiversidad se han caracterizado por una actitud reactiva, centrando los esfuerzos —casi exclusivamente— sobre las especies en extinción, pero la realidad es que la biodiversidad está siendo depredada a causa de formas inmediatistas de entender la economía y la actividad comercial y productiva, razón por la cual al sistema político de nuestro país se le plantea el desafío de desarrollar políticas públicas que adopten una actitud proactiva, basada en un enfoque ecosistémico, trabajando sobre los patrones, estructuras sistémicas y sobre los mecanismos económicos subyacentes a la degradación y pérdida de la diversidad biológica. Es en tal contexto que una tarea que resulta necesaria y urgente es la de contar en el ordenamiento normativo de nuestro país con una ley de presupuestos mínimos que sea capaz de abordar la complejidad inherente a los modelos causales de la degradación y pérdida de los componentes de la diversidad biológica, con una estructura sistémica y un enfoque holístico.

Pero no sólo el escenario fáctico, sino el normativo empujan a la necesidad de una ley. En materia de biodiversidad el panorama en Argentina es de *anomia total*. Si se emprende un recorrido las pocas referencias se encuentran en el art. 41, segundo párrafo de la Constitución Nacional (CN) que establece que “las autoridades proveerán a la... diversidad biológica”; en Convenios Internacionales, sobre todo el Convenio de Biodiversidad de Río 1992 (CDB en adelante), aprobado aquí mediante ley 24.375; y en leyes viejas como la de Fauna 22.421 o la Ley de Bosques Nativos 26.331 pero es muy poco para tamaño desafío. Además, respecto al CDB, a pesar de resultar operativo, como todo instrumento de ese estilo, para su aplicación efectiva requiere de una es-

(\*) Ingeniero forestal, exsecretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

(\*\*) Máster en derecho ambiental en la Universidad del País Vasco; docente grado y posgrado UNMDP, UBA, UNL, UNCuyo; consultor PNUMA, PNUD, BID, BM, miembro de la Academia Nacional de Ciencias Jurídicas y Sociales de Córdoba; director GRADA (www.jose-esain.com.ar).

(1) Otra persona que tuvo un rol muy activo en ese

proceso fue Julio Dalmau, quien dio aportes jurídicos valiosos. Lo mismo todas las áreas técnicas internas del área de biodiversidad que fueron las que estuvieron a cargo del diseño de toda la terminología y los aspectos no jurídicos de la ley (hubieron más de 20 reuniones al respecto).

(2) El proyecto hasta llegó a ser revisado con aportes muy valiosos del inmenso prócer del derecho ambiental Michel Prieur, además de por especialistas y organiza-

ciones de derecho ambiental prestigiosísimas del país.

(3) Art. 2º del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

(4) El mejor ejemplo lo tenemos con el experimento Biosfera II desarrollado en el desierto de Arizona, EE. UU, mediante el cual se intentó reproducir regiones de varios ecosistemas naturales, incluso un océano en miniatura. Dentro de Biosfera II vivieron ocho personas durante 2 años en un ecosistema cerrado 1,25 ha. A pesar de una inversión de más de US\$ 200 mi-

llones en el diseño, la construcción y la operación de esta tierra modelo, se probó que era imposible proveer el material para cubrir las necesidades físicas de los ocho voluntarios. El costo de la experiencia: US\$ 34.500/persona/día. Biosfera I, nuestro planeta, realiza esta tarea diariamente a ningún costo monetario para los 7000 millones que lo habitamos. Solo al costo de Biosfera II, significaría la cifra total de: US\$ 241.500.000.000.000/día.



estructura de funcionamiento, sobre todo en un Estado con forma federal como el nuestro, donde los recursos naturales resultan ser de dominio originario de las provincias (art. 124, CN). Pero la vacuidad se profundiza si revisamos los sectores internos que componen la DB: en materia de fauna, la ley 22.421 resulta añeja (es del año 1981, reglamentada mediante dec. 666/1997), y sólo aplicable en las poquísimas provincias que la han aceptado. El resultado es que esta materia ha quedado a merced de la legislación provincial por lo que existen tantas leyes de fauna como provincias, atomizando la regulación para animales que en muchos casos tiene como hábitat espacios comunes a varias jurisdicciones recibiendo trato dispar en cada una de ellas. Por eso se requiere una ley nacional, de presupuestos mínimos, para construir un piso básico y unificado de protección de la fauna invitando al complemento provincial optimizante, para los aspectos localizados. En el espacio flora el diagnóstico es peor, pues no existe norma nacional, ni de adhesión siquiera. Sólo algunas leyes sobre sectores parciales como la Ley de Bosques Nativos (ley 26.331) y la Ley de Riqueza Forestal (ley 13.273), o leyes de actividades que se ciñen sobre este sistema (leyes 26.562 y 26.815 de Quema de Pastizales o de Prevención de Incendios respectivamente). Estamos ante un sistema casi totalmente vacío. La regulación de los recursos genéticos y el conocimiento tradicional, vinculado a la diversidad biológica es otro espacio sin norma. Solo tenemos el Protocolo de Nagoya (aprobado mediante ley 27.246) y la res. SAyDS 410/2019 contando con algunas regulaciones provinciales incipientes, pero adoleciendo también de ley nacional en una materia en que los entrecruzamientos de competencias la requieren de modo imperioso. Otros puntos que no tienen ninguna ordenación son las especies exóticas invasoras, la investigación científica de la DB, los delitos y las faltas en la materia.

En cuanto al escenario internacional, este muestra a la diversidad biológica como un objeto de conservación mediante el derecho, entre los objetivos del desarrollo sostenible de ONU en su agenda 2030 (objetivo 15). Entre las recomendaciones de la OCDE [C (2004)81], la Carta Encíclica Laudato si' del Santo Padre Francisco (Capítulo Primero, numeral III, párrs. 32/42). Todos estos aspectos entendemos justifican sobradamente la necesidad de LDB.

### III. Contenidos que podría tener una ley de presupuestos mínimos de conservación de la diversidad biológica

Pasaremos a detallar los aspectos que entendemos pueden incluirse al legislar en esta materia.

En cuanto al *ámbito de aplicación*, una LDB debe pensarse desde una conceptualización amplia, comprensiva de los tres niveles que hemos mencionado incluye la DB (*interespecífica intraespecífica* y entre ecosistemas). En cuanto al universo a ser alcanzado por este tipo de regulación, cuando aludimos a naturaleza y biodiversidad en términos de conservación, se trata de animales y plantas y —como explica Ramón Martín Mateo— es-

pecies silvestres, ya que las domésticas o cultivadas no pertenecen al interés directo de esta regulación (5). Las biografías que se ocupan de este tema acotan el análisis al ámbito de los recursos vivos, aunque con ello no decimos que sea razonable o lícito despilfarrar recursos minerales escasos u otros aspectos indirectamente vinculados. A partir de la adopción del Convenio de Diversidad Biológica esta idea se expande, aunque no alcanza a incluirse en la regulación de la biodiversidad aspectos por fuera de la flora y fauna. Lo que ha sucedido es que los sistemas jurídicos se ocuparán de ambientes, ecosistemas y relaciones de interacción que estos dos reinos tienen con el suelo (incluyendo minerales), el aire y las aguas. Así, la regulación de la Biodiversidad, aunque no se enfocará directamente en otros aspectos más que los reinos animal y vegetal, no desatenderá la suerte de los otros sistemas desde que proporcionan las bases y condiciones de desarrollo de estos componentes (6).

Una LDB debe tener *pretensión estructural*, es decir, su vocación debe ser la de sistematizar toda la estructura normativa en la materia, en especial los convenios internacionales (especialmente CDB), la Ley General del Ambiente 25.675, el resto del plantel de leyes de presupuestos mínimos ambientales, las leyes no ambientales, pero con relevancia en la materia (pesca, agricultura, etc.) así como el Código Civil y Comercial y el Código Penal. Para el cumplimiento de este objetivo se pueden combinar varias técnicas. Primero el regular la diversidad biológica y sus componentes, como *bien colectivo* y reconociendo su *valor intrínseco*. Segundo incluir dispositivos típicos de leyes marco, como objetivos, principios (7), dividir competencias entre la autoridad de aplicación (ambiental) nacional y las autoridades nacionales sectoriales del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), así como las llamadas autoridades competentes, que son las locales (provincias y CABA). Se deben coordinar espacios institucionales con la Administración de Parques Nacionales que es autoridad de aplicación de las leyes 22.351 y 27.037 que regulan los espacios terrestres y marinos de conservación estricta; dedicar contenidos a la Comisión Nacional para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO) creada mediante el dec. 1347/1997 ámbito de coordinación horizontal de la política de DB, al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) que es el espacio de concertación vertical de las políticas de DB y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) que posee competencias importantes en materia de investigación de la DB.

Otro aspecto trascendente es la regulación del *régimen jurídico de los componentes de la DB*: las plantas y los animales, sobre los cuales se posan derechos. En primer lugar, emerge la figura del *ejercicio regular* como técnica general para ordenar los derechos individuales en su relación con ellos (8). Una solución interesante la trae el Código Forestal de Brasil, donde se dice “las acciones y omisiones contrarias a las disposiciones de este Código en la utilización y exploración de la flora y demás formas de vegetación serán consideradas uso nocivo de la propiedad...”. En nuestro

país se podría ensayar una fórmula tal como “cualquier ejercicio de derecho contrario a las disposiciones de la ley, será considerado abusivo en los términos de los arts. 14 y 240 del Cód. Civ. y Com., por comprometer a la diversidad biológica y sus componentes” permitiendo unir la legislación en la materia con el Código Civil y Comercial. Este punto deberá estar acompañado por una regulación específica del régimen jurídico de la flora y de la fauna, así como de las actividades que sobre estos sistemas se ciñen (9).

Otro contenido es la *coordinación horizontal y vertical* de la política de conservación de la DB (desarrollando en ello el art. 3º, CDB). Respecto a la primera se deben programar en mecanismos de informes preceptivos, obligatorios y vinculantes cuando las decisiones de las demás áreas de gobierno puedan incidir en la política de DB e incluso se pueden pensar en emisión por la autoridad de aplicación de *recomendaciones* en “planes y programas” de autoridades sectoriales. En cuanto a la *coordinación vertical* se puede pensar en algún mecanismo de *planificación ecorregional* donde el instrumento central serán las “directrices ecorregionales” adoptadas por las provincias de cada ecorregión junto a la autoridad nacional, las que serán las bases obligatorias de los planes provinciales de DB que también se prevé debe realizarse.

Pero la técnica de la *planificación* se puede pensar en diversos tipos: planes de uso sostenible para especies que no tengan compromiso biológico (10), planificación de especies amenazadas, para exóticas invasoras, para la fauna doméstica asilvestrada a efectos de evitar daños relevantes al ambiente. Una buena “táctica” axiológica es la de incorporar como anexo, la Estrategia Nacional de DB pues ello dotaría de “espíritu” al resto de la ley. De los instrumentos estratégicos se puede pensar en la creación de un *Inventario Argentino de la Diversidad Biológica* con el objetivo de conocer el estado de conservación de sus componentes para, a partir de allí, diseñar cualquier política en la materia (11).

También debería programarse la creación del *Listado Nacional de Especies Amenazadas*, el que permitirá tener un *mínimo minimorum* de taxones de flora y fauna silvestre a los que se les dispensa un régimen de *protección estricta* en todo el país, obligatorio y operativo, con *prohibición absoluta de caza, pesca y colecta*. Recomendamos que este sea *presupuesto mínimo*, para lograr que unifique la protección en todo el territorio nacional sin requerir adhesión local lo que representaría un enorme avance sobre el sistema actual, permitiendo además que las provincias que quieran proteger endemismos lo puedan hacer mediante sus propios *listados locales complementarios*. La Argentina hoy se encuentra sin un listado unificado de especies amenazadas aspecto que en todo el mundo ya funciona. El decreto reglamentario de la ley 22.421 de Fauna crea una suerte de listado, sin llamarlo así, en su art. 4º. Dos problemas de los que adolece este sistema, es una norma de adhesión es decir sólo aplicable *ratione loci*, en territorios de las provincias adheridas siendo que eso casi no ha sucedido, estamos ante un grito en el desierto. De todos modos, la autoridad ambiental nacional ha venido dando diversas normas internas adoptando

listados (res. 144/1983, 348/2010, 1030/2004, 1055/2013) de escasísimos efectos práctico pues sólo sirven para prohibir autorizaciones que dependen del ámbito material de actuación federal. Esta figura del Listado de especies amenazadas evita recurrir y desnaturalizar la figura del Monumento Natural de la ley 22.351 de Parques Nacionales que actualmente se la pretende para proteger especies gravemente afectadas cuanto ella sólo se aplica en jurisdicción nacional, es decir nada si consideramos que en tierra esos lugares ya son parques nacionales donde la fauna posee la protección derivada de dicho régimen.

Otros aspectos que no pueden faltar en una LDB son un capítulo dedicado a las *Especies Exóticas Invasoras* (EEI en adelante), incluyendo listado para aplicar —nuevamente mediante técnica de catalogación— las prohibiciones de ingreso y tránsito. Se deberán sumar estrategias de manejo, contención, para prevenir, minimizar o compensar sus impactos.

Otro capítulo que requiere ser integrado a una LDB es el acceso a los *recursos genéticos* y la distribución de beneficios derivados de su utilización con distribución de competencias entre autoridades locales y nacional, especificadas para cada instrumento, la incorporación del certificado de cumplimiento del Protocolo de Nagoya a efectos de que la autoridad nacional pueda otear en los procesos de negociación entre el privado que pretende acceder y la provincia que permite dicho acceso para garantizar la distribución equitativa de los beneficios.

Entre los demás instrumentos que pueden incorporarse aparecen: la evaluación de impacto ambiental específica para DB; la regulación de la investigación y colecta científica para facilitarla; sistema de trazabilidad; la regulación de la exportación; la tenencia en cautiverio bajo pautas muy precisas; la creación de un Fondo específico; en cuanto al *compliance* se pueden incorporar estrategias de certificación de usos sostenibles; la fiscalización requiere una legislación que coordine áreas; un capítulo de fuentes por ser estas de compleja resolución por los potenciales solapamientos que pueden existir con la ley 22.421 de Fauna (que podría evaluarse su derogación) y la adopción de principios como *in dubio pro ambiente* para los casos de contradicción normativa, por caso con la ley 26.331 de Bosques Nativos.

Finalmente, no debería dejar de considerarse un *capítulo penal*.

### IV. Conclusión

En tiempo de pandemia Covid 19, en era del “Antropoceno”, estamos ante un tema que resulta ser quizás el más trascendente de la agenda ambiental mundial. Argentina presenta un escenario preocupante, lejos de advertir siquiera la necesidad de tan trascendente decisión. Entendemos que el país no puede seguir sin ley de conservación de la diversidad biológica y en este sentido, exhortamos a pensar sobre estas.

Cita on line: AR/DOC/1986/2020

(5) DE KLEMM, Cyrille - SHINE, Clare, *Biological diversity conservation and the law: legal mechanisms for conserving species and ecosystems*, IUCN, Suiza, 1993, p. 2.

(6) Los dos reinos objeto de regulación se pueden distinguir en virtud de tres datos significativos: los primeros ingieren alimentos ya sintetizados, los segundos se nutren por fotosíntesis, los animales suelen desplazarse, mientras que las plantas son fijas, el crecimiento de los primeros es limitado y el de los segundos puede ser indefinido. Como explica la doctrina, este tipo de disquisiciones poseen relevancia jurídica pues las leyes en general aluden a vegetales o animales silvestres a la hora de definir el *status* jurídico, teniendo en cuenta el arraigo

de los primeros y la movilidad de los segundos, lo que no siempre es así pues puede que existan animales inmovilizados en corrales o fitoplancton que es un vegetal extremadamente móvil. De todos modos, es importante saber que estamos ante un enfoque nuevo al que se tiene memoria en épocas anteriores del derecho, porque se pretende una comprensión ecocéntrica que hace hincapié en valores intrínsecos de la diversidad biológica que la humanidad tiene derecho a utilizar, pero no abusar, destruir, en cuanto a su fundamental función es mantener los sistemas que sostienen la vida en la biósfera y el potencial evolucionista de la tierra. (MATEO, Ramón Martín, *Tratado de derecho ambiental*, Trivium SA, Madrid,

1997, T. III, p. 19).

(7) Entre los principios que se podrían incluir podemos enumerar: enfoque ecosistémico y ecorregional, integración, coordinación con la política de gestión de áreas naturales protegidas, participación en los beneficios de los usos y reconocimiento de derechos, rigor técnico, no regresión, reconocimiento del valor del conocimiento tradicional de las comunidades indígenas reconocidas.

(8) Gonzalo Sozzo, ha denominado este instituto “eco-abuso del derecho”. Ver SOZZO, Gonzalo, “Derecho privado ambiental. El giro ecológico del derecho privado”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2019, ps. 532 y ss..

(9) Se podría ajustar la habilitación mediante único instrumento administrativo (permiso de caza o pesca), agregando como parámetros para su otorgamiento conservación biológica de la especie en cuestión y del ecosistema relacionado (*enfoque ecosistémico*).

(10) Ver por ejemplo los Planes de Uso Sostenible del Guanaco aprobados por res. SAyDS 477/2006, o res. SAyDS 243/2019.

(11) Este aspecto coordinaría la ley con el art. 7º, CDB, la meta 19 de Aichi, la Ley General del Ambiente 25.675 (arts. 16/18), los arts. 4, 5 y 6 de la ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental y la ley 27.275.

# Panorama general de la protección jurídica de la flora y fauna en el país

Por Adriana Bestani (\*)

“Lo peculiar de nuestro gran calabozo es esta especie de terror por el bosque” (“Credulidad”, Pescado Rabioso, Spinetta)

## I. Introito

Apenas recibida la invitación a escribir sobre la temática del título, un doble conjunto de imágenes se agolpó en mi mente. De un lado, extensiones interminables de bosques que parecían clamar, con brazos ígneos, hacia un cielo mudo, negro, infinito; animales de toda especie huyendo, desesperados, de una impía marejada de fuego; un vasto horizonte de tierra arrasada, desolada. Luego, en lo que dura un parpadeo, el escenario interno cambia: Ante mí, unos “cielos y tierra nuevos”, purificándose por la inacción y el resguardo forzado de la especie humana, enclaustrada; los animales “regresan”, ocupando parques, plazas y ciudades desiertas; los ríos y canales recuperan en algo su claridad y transparencia; la flora renace por entre las comisuras risueñas de la Tierra.

Esta Flora y Fauna (en adelante FyF), *sufriente y superviviente* en momentos de crisis ambientales, permanece, sin embargo, amenazada constantemente en tiempos normales. Un sinnúmero de amenazas cotidianas cambia o eliminan el hábitat natural de FyF; causan graves daños en la cadena trófica y las afectan de muchísimas maneras:

—la deforestación indiscriminada;

—los grandes emprendimientos del hombre (represas y lagunas artificiales, hidrovías, etc.);

—la ocupación y liberación de espacios territoriales, sábanas y pastizales, etc. para la extracción de materias primas o para la incesante expansión de las fronteras agropecuarias;

—el uso de agentes químicos en reemplazo de abonos orgánicos y de potentes pesticidas;

—la tecnología genética tanto vegetal como animal (1);

—la introducción de FyF exótica (que puede causar daños a especies nativas —enfermedad, extinción, plaga, etc.—);

—la caza salvaje e indiscriminada;

—el comercio ilegal de FyF;

—la explotación y sobreexplotación directa de animales;

—el cambio climático y accidentes varios, intencionales o no (incendios, erupciones volcánicas, etc.).

En todo este contexto, la mirada vuelve a lo local emergiendo, legítima, la pregunta: ¿cómo están protegidas la FyF en la República Argentina? Este artículo presentará *un breve y general panorama normativo*. El paneo no será —ni podría ser por razones de espacio— exhaustivo. Su pretensión es la de actuar como breve disparador, como una tímida aproximación al tema, vasto e inmenso.

## II. Definiciones

La flora es el conjunto de plantas —especies o individuos vegetales— de un país o de una región que se encuentran adaptadas a un ambiente determinado, mientras que la fauna es el conjunto de animales de un país o de una región adecuados a un ambiente específico. La diversidad biológica, por otra parte, es la variedad de organismos vivos dentro de cada especie, entre las especies y entre los ecosistemas.

FyF son parte del medio ambiente cuyo concepto las comprende al formar parte de los recursos naturales bióticos u orgánicos (los hay abióticos como el aire —atmósfera—, el agua —hidrosfera—, el suelo —litósfera—). Todos esos ecosistemas están interrelacionados. La protección de FyF es importantísima por lo que representa para la biodiversidad (art. 41, CN) y los ecosistemas (2). A su vez: “El reconocimiento de la biodiversidad como presupuesto primordial para que pueda desenvolverse la vida en la Tierra está hoy consolidado por la comunidad científica y normativas internacionales” (Costa-Lichtschein).

## III. Protección Jurídica

### III.1. Normas generales

1.- FyF están protegidas por normas de diferentes niveles: internacional (3) (y transnacional), nacional y provincial —intra o interfederacional—, municipal.

FyF no es una materia delegada al Congreso de la Nación (como por ej. la minería). Su régimen queda reservado a los poderes de las provincias en cuanto sean recursos propios de ellas (art. 124, CN) o, en los compartidos, a los acuerdos entre los estados. Sin embargo, en materia estrictamente ambiental “resultará regulada desde una competencia concurrente complementaria... conf. el reparto competencial dispuesto por el tercer párrafo del art. 41

CN”. Esta competencia faculta a la Nación a dictar los PPM ambientales para FyF. “El límite a dicha facultad radicarán en que la norma nacional no puede ser completa, ni detallista, previendo en su génesis, la posibilidad del complemento local” (4).

2.- Ahora bien, centrándonos en la regulación a nivel nacional de la FyF *en tanto parte del medio ambiente*, su protección deriva, *in genere*, de un triángulo protectorio esencial que las preserva de las amenazas de todo tipo. Así, en el vértice superior del triángulo está la CN (arts. 41 y 43). Estado y ciudadano tienen el deber de cuidar del ambiente y, con ello, cuidar de FyF porque el ambiente debe ser “sano” no solo para el hombre sino también para estas (5). Luego, y hacia abajo, están los ángulos constituidos por el Código Civil y Comercial de un lado, y la LGA, del otro. El primero (arts. 10, 14, 240) limita el ejercicio de los derechos individuales a su compatibilidad con los de incidencia colectiva, pues aquel “no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial”. La segunda, se aplica “cuquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos” individuales —art. 241 Cód. Civ. y Com.—, es de orden público y de aplicación en todo el territorio de la Nación, conteniendo los presupuestos mínimos ambientales (6).

La relación entre el Título Preliminar y la Sección III (Bienes en relación con los derechos de incidencia colectiva) del T. III, Parte General del Código Civil y Comercial viene a establecer el predominio del paradigma ambiental en cuyo marco, el derecho de propiedad, cuya función social se reconoce hace tiempo, presenta también *una indudable función ambiental*. El ejercicio de los derechos individuales no será protegido cuando afecte bienes colectivos como el ambiente y, en todos los casos, sea cual fuere la jurisdicción, habrán de respetarse los presupuestos mínimos ambientales. El Código Civil y Comercial supone, entonces, un reforzamiento de la protección de los bienes, derechos y principios referidos a la FyF en tanto componentes del ambiente (7).

Por fin, digamos que la tutela de los bienes colectivos de FyF ingresan dentro de la del ambiente en general en cuanto a acciones judiciales, legitimación, etc. en este triángulo protectorio fondal.

3.- Poniendo ahora el foco de atención en *los individuos particulares que componen la FyF* —y no en estas como microsistemas (punto anterior)—, las Secciones I y II del T III ya mentado, tratan de conceptos generales en relación

con los bienes y de estos en relación con las personas. Allí encontramos el régimen de FyF en particular. Básicamente, se mantiene el régimen velezano (arts. 2328, 2329, 2343; 2525, 2240, 2547 y ccs. Cód. Civil).

En efecto, de la lectura del nuevo articulado se extrae: Las plantas y especies vegetales y animales son cosas muebles (art. 227; semovientes los animales; algunos pocos de ellos son muebles registrables); las especies vegetales son accesorias (art. 230), frutos naturales que forman un todo con la cosa si no son separados (art. 233) y por tanto su régimen es el de la cosa principal, que subsiste luego de la separación y hasta tanto resulte objeto de un negocio jurídico. La percepción de los frutos hace adquirir la propiedad de ellos. La flora silvestre sigue el régimen de la superficie en la que se encuentra alojada por ser inmueble por accesión.

En cuanto a la fauna, la regla del Código Civil era —y sigue siendo— que los animales silvestres son *res nullius*, susceptibles de apropiación por la caza, la pesca (1947/8) pero ellos —así como la flora— tienen dueño en el caso de que se encuentren en parques nacionales —que son de dominio privado del Estado federal (art. 13 de la ley 22.351) (8)—. Los recursos marítimos son del estado provincial o nacional según las distancias establecidas en el régimen federal de pesca (ley 24.922; la Fauna Marina es de dominio público del Estado, sometido a régimen especial).

El Código Civil y Comercial contiene otras normas sobre los animales (siempre tratados como cosas) referidas, p. ej., a los bienes de la sociedad conyugal, a su transporte, a la responsabilidad por los daños que causen, al usufructo, (arts. 464, 1310, 1759, 2130, 2141 y 2153).

Como vemos el digesto civil de fondo regula la FyF tanto como microsistema perteneciente al macrosistema ambiental —y sometido al orden público ecológico/ambiental— cuanto como bienes individuales —y sometido a sus normas—.

4.- La aplicación de las disposiciones analizadas en el punto 3 anterior y su ejercicio (caza, pesca, apropiación, etc.) no podrá perjudicar al *sistema* FyF según lo analizado en el punto 2. Cabe aquí considerar que estamos ante normas que deberán ser interpretadas en este paradigma ambiental que torna borroso los “vínculos apropiativos para constituir nuevos vínculos jurídicos basados en los usos y el posible uso, disfrute y goce del recurso por toda la colectividad y de acuerdo con las pautas que la misma vaya determinando” (9). Es que: “Ya no se puede ver a la FyF como meras ‘cosas’ (en-

(\*) Doctora en Derecho y Abogada de la UNT, Relatora de la CSJT, Especialista en Derecho Procesal, Investigadora y docente de postgrado en Derecho Ambiental (U.N.T.-UBA), Miembro de la Comisión de Ambiente del Poder Judicial de Tucumán.

(1) Para abundar sobre la desaparición de la biodiversidad por efecto del uso de semillas genéticamente modificadas y los daños que causa, ver BESTANI, Adriana, *Principio de Precaución y Seguridad Alimentaria. Una protección en favor del consumidor*, Ed. Platense, 2018.

(2) El ambiente es el “macro-bien” del derecho ambiental, y como tal es un “sistema”, lo cual significa que es más que sus partes: es la interacción de todas ellas. Los “micro-bienes”, son partes del ambiente, que en sí mismo tiene características de subsistemas, que presentan relaciones internas entre sus partes y relaciones externas con el “macro-bien”; en esta categoría subsumimos la fauna, la flora, el agua, el paisaje, los aspectos culturales, el suelo, etc. Es claro que lo que predomina, es la noción de “interrelación” —ecosistema—, que es esencial para la comprensión (LORENZETTI). Además, se menciona el ecosistema, formado por

los seres vivos (componente biótico) y el lugar habitado por ellos (componente abiótico). También se incluye en esta regulación otros componentes esenciales del derecho ambiental: uno de base constitucional, conforme el segundo párrafo del art. 41, como es la biodiversidad —que se define como la variedad de ecosistemas, de especies y genética—, y otro, el paisaje. [CAFFERATTA, Néstor, “Deber de prevención en el Código Civil y Comercial en relación con el derecho ambiental y los bienes y valores colectivos”, RCCyC 2016 (abril), 06/04/2016, 22. Cita Online: AR/DOC/906/2016].

(3) A nivel genérico, por ej: “Declaración de Estocolmo” (1972), “Declaración de Río” (1992); “Declaración de Johannesburgo” (2002); Conferencia de Río (2012), PSJCR; “Declaración Universal de los Derechos de los Animales” (1977); “Convenio sobre la Diversidad Biológica” (1992); etc.

(4) ESAIN, José A., “Bosques”, Cuaderno III del Instituto de Derecho Ambiental y los Recursos Naturales”, Ed Acad. Nac de Der. y Cs. Soc. de Córdoba, 2013.

(5) FALBO, Aníbal J., “La Constitución Nacional y la construcción jurídica del bien ambiente”, JA Cita Online: 00C03/013488.

(6) Para profundizar en la relación entre estos dos “sistemas competenciales que funcionan en paralelo, pero que resultan ser diferentes” (ambiente y civil) léase ESAIN, José, “La función preventiva ambiental de la responsabilidad civil en el nuevo Código unificado”, RCyS, 2017-II, 19. Cita Online: AR/DOC/3141/2016 donde analiza cómo coordinarlos.

(7) “Se habla así de un orden público ecológico, al referirse a todas las reglas nuevas que tienen por objeto obligar al hombre a respetar las leyes biológicas y el equilibrio ecológico general”; “es una categoría jurídica que legitima la potestad (deber-poder) ordenadora del estado en materia de conservación, defensa y mejora ambiental. En particular, funciona como base o fundamento para el ejercicio de facultades normativas (poder de policía) que se traducen en prohibición, restricción y control de actividades capaces de degradar o alterar el bien jurídico ambiental... En este sentido, Serrano Moreno destaca que “la combinación dogmática de la utilización racional de los recursos naturales con la función social de la propiedad puede conducir a la categoría de función ecológica de la propiedad” y agrega que “la utilidad de una función ecológica de la propiedad impli-

caría, pues la existencia de una limitación al uso del titular de un bien, exigible como obligación jurídica de este, a partir de la facultad de otro de exigir el respeto a un interés o bien (el ambiente)”, KASPERSKI, Luz M., “Limitaciones al dominio privado en función del ambiente”, RDA b, 35, 111.

(8) En la legislación específica se encuentran normas de fondo. Así, por ej. la nueva redacción del art. 35º de la Ley 22.421 reenvía a la ley 22.351, art. 13. Por tanto: “la fauna silvestre autóctona, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo total de vida dentro del medio acuático, que se encuentren en las tierras de propiedad del Estado Nacional, en Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, pertenecen al dominio privado de aquel. Si dichos animales traspasaran las tierras de propiedad del Estado, readquieren el estado de cosas sin dueño, siempre que no se los haya trasladado con dolo, fraude, ardid, fuerza, violencia o mediante apoderamiento ilegítimo”.

(9) PASTORINO, Leonardo F., “Los bienes y valores ambientales provinciales”, RDAMB 38, 17. Cita Online: AR/DOC/5149/2014.



tendidas tradicionalmente como objetos materiales susceptibles de valor económico, conf. al art. 16 del Cód. Civ. y Com., de 2015, que en ello siguiera la línea conceptual del anterior art. 2311 del Cód. de Vélez), o su afectación como mero supuesto de hecho de una norma jurídica, para requerir mecanismos efectivos de tutela que resguarden su integridad” (10).

Un ejemplo de esta concepción es el art. 1º de la ley 22.421 que declara de interés público a la fauna silvestre y obliga a todos los habitantes a protegerla. Ello así, los animales deben pensarse como tercera categoría (entre cosa mueble e inmueble). Así, se ha propuesto que: “El régimen jurídico de la fauna debe considerarse enmarcado en la noción funcional de dominio público: La nueva ley de fauna debería avanzar un paso más que el art. 1º, ley 22.421, considerándola bajo el régimen del dominio público funcional, para así facilitar su planificación y la intervención de las autoridades que pueden de ese modo permitir usos sobre la misma sólo en caso de que se asegure su conservación” (11).

### III.2. Normas específicas

Sobre aquellas normas fundamentales y generales, se asientan también otras más específicas de la FyF, y aquí también, tanto a nivel internacional (12), como nacional. Estas leyes se insertan, entonces, dentro del sistema más amplio que es el de los recursos naturales y el medio ambiente en general. Algunas relevantes:

#### Ratificaciones:

—Ley 22.344 que ratifica la Convención Internacional de Tráfico de Especie de FyF en vías de extinción (CITES). Autoridad de Aplicación: Secretaría de RRNN y Desarrollo Sustentable (Dec. reg. 522/1997). A la par que impulsa planes de manejo de las diferentes especies, provee un foro de consulta técnico-científica y financiamiento.

—Ley 24.216 que ratifica el Protocolo al Tratado Antártico, de Protección de la FyF antárticas (que posee características peculiares y una fragilidad expuesta sobre todo a la introducción de especies no autóctonas).

—Ley 24.375 que ratifica el Convenio de Diversidad Biológica. El dec. 1347/97 designa como autoridad de aplicación a la Secretaría antes mentada y crea la CONABIO quien hubo propuesto la: Estrategia Nacional de Biodiversidad (Res. 91/2003) así como un Programa Nacional de Gestión de Flora (Res. 460/1999). Existen también plurales organismos administrativos que regulan y gestionan FyF.

#### Bosques:

—Leyes 13.273 (completada por las leyes 24.857 y 25.080, ordena la actividad forestal en el país). Tiene por antecedente a la vieja ley 4167 de tierras fiscales, que regía en los territorios nacionales;

—Ley 24.688, por la cual se declara de interés nacional la preservación y conservación

de los bosques nativos andino-patagónicos y la reforestación de estos.

—Ley 25.509 —derecho real de superficie forestal— (art. 2503 Cód. Civil; art. 2114 Cód. Civil y Com.).

—Ley 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental para la protección del bosque nativo. Incluye dentro del concepto de bosques nativos no sólo a los árboles, sino a los “ecosistemas forestales naturales”. No deroga expresamente el régimen anterior, pues esta apunta a la *protección del bosque nativo* que en el régimen de la ley 13.273 se encontraba incluido dentro de los denominados bosques protectores.

#### Incendios-Quemas:

—Ley 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de Actividades de Quema.

—Ley 26.815 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en Materia de Incendios Forestales y Rurales.

#### Fauna:

—Ley 22.421 de Conservación de la Fauna Silvestre y su Dec. Reg. 666/1987. La ley 26.447 sustituye su art. 35, estableciendo un régimen legal para las áreas protegidas (ver nota 8) (13). Esta ley convirtió en delitos anteriores contravenciones y utilizó mecanismos que tanto en FyF han dado muestras de servir a su protección: creación de reservas, ordenamiento de actividades cinegéticas, promoción de criaderos de animales silvestres, etc.

A su vez, el Cód. Penal proyectado prevé dentro de los delitos contra el ambiente, aquellos contra la fauna silvestre y animales en peligro de extinción u otros (cazar, impedir o dificultar la reproducción o migración, alterar genéticamente o procurar hacerlo, alterar su hábitat, destruir su nido, refugio o criadero natural y comercializar de algún modo sus piezas productos o subproductos) (14).

#### FyF:

—Ley 22.351 de Parques, Monumentos y Reservas naturales (con sus modificatorias) (15). La ley establece la categoría de monumentos naturales a los que se les acuerda protección absoluta (art. 8º) y para entrar en esta categoría no hace falta calificar de “especie en peligro de extinción” u otra (16). La ley regula el ámbito federal quedando a criterio provincial y municipal, con competencia en el lugar en donde las especies se hallaren, el carácter o no de monumento natural. Existe un Sistema Federal de Áreas protegidas (17). Se permite la creación de reservas en terrenos privados por imposición de los gobiernos provinciales, mediante ley (18).

—Ley 27.233 de Sanidad de los Animales y Vegetales.

#### Semillas:

—Ley 20.247 de Semillas y Creaciones Fito-genéticas —SAGPyA—. Consejo Consultivo: CONABIA. También existe un régimen específico para las semillas transgénicas (19).

### II.3. Digesto Jurídico

Finalmente cabe mencionar que en la ley 26.939 —Digesto Jurídico— encontraremos, entre otras, las leyes vigentes sobre policía sanitaria animal, sanidad vegetal, riqueza forestal, parques y reservas naturales, lucha contra plagas y enfermedades, plaguicidas, vitivinicultura, pesca, tabaco, minería, ganadería, conservación de fauna, suelos, hidrocarburos, petróleo y gas, y presupuestos mínimos de protección ambiental ya dictadas.

En Anexo I (normas de carácter general vigentes), bajo letra “Q” están las leyes correspondientes al medio ambiente (en su inmensa mayoría disposiciones sobre parques y reservas naturales, más allá de la LGA y de PPMM de bosques nativos). En letra “X” están las leyes correspondientes a recursos naturales (FyF), tales como:

—Ley 3959 —Control y policía Sanitaria de enfermedades contagiosas exóticas de los animales—;

—Dec. Ley 6704 —Defensa sanitaria de la producción agrícola—;

—Dec. Ley 9244 —Calidad y sanidad frutihortícola— y otras disposiciones sobre régimen de habilitación y funcionamientos de lugares donde se venden plantas o faenas animales, inseminación de animales, prohibición de caza de algunos de ellos;

—Ley 25.127 —Producción ecológica, biológica u orgánica—. También, claro, la ley 22.421 y otras ya nombradas.

### IV. Una premisa fundamental en materia de *lege ferenda*

Como se ha podido observar, no existe en nuestro país normativa especial que regule la FyF silvestre; los pastizales, los espacios “no protegidos” por leyes especiales. No hay una regulación sistemática de FyF. No existe tampoco una ley de PPMM de protección ambiental para FyF, Áreas Protegidas o Biodiversidad (lo que es propuesto de *lege ferenda* por gran parte de la doctrina que trata el tema).

Se recomienda, entonces, la sanción de una ley nacional que prevea presupuestos mínimos, la cual debe ser compatible con los principios y disposiciones de la LGA, y con el derecho internacional sobre la materia (arg. art. 75 inc. 22, CN).

A su vez, postulamos que el legislador, a la hora de proyectar una futura legislación protectora de FyF, tenga en cuenta desde dónde se posiciona al referirse a estos conceptos: ¿Son ellos “recursos” —connotación netamente económica, utilitarista— que están ahí para

ser explotados, “mercantilizados” y utilizados sólo para la supervivencia y satisfacción de la especie humana?; ¿son ellos “bienes” —connotación valorista— con atribución de valor asignada por los seres humanos, que deben ser protegidos en tanto especies que tienen vida sintiente y, por ende, una cierta dignidad?; ¿son bienes valiosos por sí mismos —tengan o no mayor valor los animales (incluso algunos más que otros) que las plantas— y en su individualidad en tanto portadores de vida?; ¿son parte de un entorno más amplio —valor intrínseco de Gaia y de todos sus elementos (vivos o no)— y sólo dentro de él encuentran sentido, incluso la especie humana?

Resulta necesario el esclarecimiento de la ética ambiental que se sostiene (antropocentrismo —fuerte, débil—, biocentrismo, geocentrismo o ecocentrismo, y sus distintas variantes —especismo, etc.—). No sólo por el gran impulso que está teniendo el “Derecho Animal” (ver nota 14) sino también porque ello deviene una lógica exigencia a la hora de pretender consistencia y congruencia entre pensamiento y acción (protección).

Al respecto, no puede pasarse por alto la sentencia de nuestra CS, *in re*: “Barrick Exploraciones Argentinas SA y otro c. Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (04/06/2019) donde pareciera pronunciarse por un *paradigma ecocéntrico o sistémico* que no tiene en cuenta solamente los intereses particulares o estaduales sino los *del propio sistema* (regulación del “recurso natural” agua en el caso). En este orden, se ha dicho: “El derecho ambiental es el derecho superador de los recursos naturales” (CAFFERATTA).

### V. Conclusión

Al cerrar estas líneas, aún en cuarentena, me resuena la siguiente reflexión de un colega: “Quizás mucho más importante que tener la puerta abierta para salir, sea saber a dónde ir cuando se abra”.

Frente a tanto dolor y tanta muerte (muchas veces permitida por ese “raquitismo de eficiencia” del Derecho Ambiental —OJEDA MESTRE—), no se puede sino anhelar profundamente que, después de esta impactante experiencia y profunda reflexión a que nos ha sometido el COVID-19, salgamos los seres humanos más conscientes de que “el daño que un individuo causa al bien colectivo ambiente se lo está causando a sí mismo” (CS, “Mendoza”, 2006); que nos auto percibamos como en realidad somos: vulnerables y codependientes; que nos encontremos imbuidos de un cuidadoso respeto por esta Casa Común (Papa Francisco) que es el planeta Tierra y por cada especie viva —animal o vegetal— que la habita.

Es de desear, por fin, que ello *efectivamente* suceda, como si en verdad, al salir por esa puerta abierta, después de todo, *hubiésemos aprendido algo*.

**Cita on line:** AR/DOC/1987/2020

(10) SAUX, Edgardo, “Personificación de los animales. Debate necesario sobre el alcance de categorías jurídicas”. LA LEY, 2016-B, 1020.

(11) ESAIN, José A., “Régimen jurídico de la fauna en la Argentina”, RD Amb 48, 07/12/2016, 131, Cita Online: AR/DOC/4612/2016.

(12) Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS), ratificada por Ley 23.918. Acuerdo sobre Conservación de Albatros y Petreles (ACAP), etc.

(13) Acotamos que, habiéndose cuestionado la constitucionalidad de las normas del gobierno de facto (la ley 22.421 no fue ratificada en democracia), la Corte Suprema de Justicia se pronunció por su constitucionalidad en “Pignataro” (Fallos 314:1257). Por otra parte, consideró que el dec. 666, citado, fue emitido ya en el gobierno democrático, lo que importaba implícitamente la convalidación. A su vez, la ley 26.447 modifica el art. 35

que extendió su aplicación de la normativa penal a los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales de lo que se deduce la ratificación de la ley 22.421. Por lo demás, la ley 23.077 pareciera también convalidar la norma.

(14) Nunca como antes hubo una protección de los animales, preservando su bienestar o evitando su sobreexplotación, maltrato, comercio ilegal (se dice que sus números son superados sólo por los del tráfico de drogas y de armas) y sufrimientos innecesarios. Tanto, que se llega a hablar de los derechos de los animales y de un Derecho Animal que estaría *in fieri*. Los casos de Sandra la orangutana (*habeas corpus*) y otros fuera del país dan cuenta de este suceso, así como el despliegue académico y científico jurídico. Está muy discutido el *status* jurídico de los animales (¿sujetos de derecho?, ¿personas no humanas?). Tema que resulta imposible tratar aquí.

(15) El Estado cuenta con diferentes instrumentos institucionales de gestión de lo vivo, con herramientas para la protección y conservación del patrimonio natural. Uno muy eficiente y, por eso, usado frecuentemente, es el de los parques, reservas naturales y áreas protegidas que, al proteger el espacio natural, indirectamente, protegen la FyF que los habita. El que se utiliza para proteger y conservar *una especie determinada* es la declaración de esta como “monumento natural”.

(16) La fauna silvestre ha sido calificada en “especies en peligro de extinción”, “especies amenazadas”, “especies vulnerables”, “especies no amenazadas” y “especies insuficientemente conocidas” (SAyDS).

(17) La información sobre la estructura y funciones del SIFAP está disponible en: [www.ambiente.gov.ar/?idseccion=153](http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=153).

(18) MRAZEK, Lenka, “Reservas naturales privadas.

Un aporte para estimular la conservación voluntaria de los ecosistemas naturales”, RD Amb. 36, 10/12/2013, 65. La ley nacional 22.351 de Parques Nacionales realiza la siguiente clasificación: Parque Nacional, Reserva Nacional y Monumento Natural. A ello se suma la Reserva Natural Estricta (dec. nac. 2148/1990, reducción al mínimo posible la interferencia humana directa) y las Reserva Natural Silvestre (RNS) y Reserva Natural Educativa (RNEd) (dec. 453/1994). Existe también un Sistema de Información sobre Biodiversidad (SIB -base de datos y sistema de información geográfica que mantiene, almacena y organiza los datos sobre biodiversidad derivados de las actividades técnicas, científicas y de manejo que se realizan en el ámbito de las áreas protegidas de la Argentina-. Se encuentra a cargo de Administración de Parques Nacionales, pudiendo consultarse en [www.sib.gov.ar](http://www.sib.gov.ar)).

(19) Ver BESTANI, “Principio...”, ob. cit.

# Las penas del ambiente: biodiversidad y sanción penal

Por Mario G. Costa (\*)

No es nueva la pregunta sobre la eventual eficacia de respuestas penales por daños al ambiente, a la biodiversidad. Se insiste en la cuasi panacea del Derecho Penal como factor relevante de solución. Mantengo mi postura escéptica (1), e iré a sus bases.

Las normas derivan de políticas y la política criminal (los criterios según los que una sociedad pondera conductas intolerables pasibles de pena) no debe, obviamente, rechinar con las pautas generales; armonizar el catálogo de lo punible con esas reglas resulta un dato esencial. Los constituyentes de 1994, al apartarse de muchos proyectos que imponían al Congreso de la Nación incorporar delitos ambientales al son de la Constitución española (1978, art. 45.c) o del Paraguay (1992, art. 8º), lo entendieron al dejar librada la decisión de crearlos según las circunstancias concretas en que se lo considerase imprescindible.

Hay consenso, no obstante, en que ese momento ha llegado, pero no en cuanto a los alcances de la punición y, sobre todo, en el cómo efectivizarla. En mi opinión, ello pasa por los cimientos del sistema, en el diseño de tipos penales con frecuencia diluidos al carecer de arraigo en la normativa general tuitiva del ambiente; y es que gran parte de esas figuras dependen —necesariamente de pautas previas. Tal conexión, la *accesoriedad administrativa*, implica— en síntesis, que ciertos actos sólo serán penados si transgreden preceptos de aquella índole (2).

Por ende, muchas fórmulas de criminalización quedan en vilo. He tenido el honor de opinar en los procesos de reforma al Código Penal argentino (2013 y 2018), la Lei de Crímenes Ambientais de Brasil (M. Público Estado de Amapá, Macapá 2013) y el Código Penal uruguayo (C. de Representantes, Montevideo, 2016), advirtiendo idénticas situaciones. La falencia es notoria en lo atinente al Ordenamiento Territorial (OT) y a regulaciones generales sobre biodiversidad; la debilidad de esos plexos se traslada a su ejecución y hasta repercute en cierta desgana —o desidia en la aplicación de las figuras penales vigentes— (3).

La cláusula ambiental del art. 41 de la Constitución Nacional (CN) tiene como eje operativo las Normas de Presupuestos Mínimos (NPM), destinadas a fijar estándares de calidad del entorno al modo de la legislación de fondo (art. 75, inc. 12), sin mengua de las jurisdicciones locales. Al carecer de espacio para argüir al respecto remito a escritos previos (4). Y si bien la Ley General del Ambiente 25.675, junto a algunas otras NPM —v. gr. las de Bosques (ley 26.331) o Glaciares (ley 26.639)— implican avances hacia concretar metas de OT, imbricándolas en ese marco con las de conservación del patrimonio natural, estamos lejos de alcanzar las descripciones por diversos doctrinarios (5). La trunca propuesta del Poder Ejecutivo Nacional de 2004 planteó ambiciosas metas y metodologías adecuadas, más su repaso muestra la escasa relevancia otorgada a la biodiversidad, apenas mencionada y no incluida en el glosario final (6).

Otros esbozos tendientes al dictado de NPM específicas tampoco han fructificado, tales un profuso proyecto sobre biodiversidad, los varios frustrados de humedales, o debates acerca de fauna y/o flora. Los empeños desde la CONADIBIO y los valiosos inventarios respecto del estado del capital silvestre no alcanzan, sin una normativa de esa laya, para sustentar una panoplia útil de figuras penales en la materia; estas, además, deberían insertarse en la muy demorada reforma integral del Código Penal, próximo a cumplir un siglo de vigencia y “parchado” más de mil veces! Asimismo, mis enfoques pasan por contemplar una posible integración regional en esos temas, en particular por la obvia razón —a menudo olvidada— que las afectaciones ambientales no respetan las fronteras trazadas por los humanos, dato harto visible en el caso de la biodiversidad (7).

Se dirá, con propiedad, que ciertas acciones lesivas de ese acervo revisten tal gravedad que la tipificación penal es imperativa; así, la tala o caza depredatorias, el tráfico ilícito de especímenes, productos y subproductos de la fauna y flora, el contrabando de estos, etc. Comparto ese criterio, pero insisto en que con ello sólo se satisfaría una de las aristas del asunto, puesto

que la destrucción de hábitats —incluyendo su fragmentación y la mentada anarquía normativa—, que *so color* de las necesidades económicas impulsa actividades extractivas sin evaluaciones de impacto integrales, son los principales factores de pérdida de biodiversidad en todo el mundo; las lesiones citadas, antes bien, se potencian a través de tal debilitación de los ecosistemas.

El OT, por lo demás, importa un complejo de aspectos que suelen soslayarse para caer en reglas sectoriales bienintencionadas, las que sin contemplar la integralidad del territorio terminan siendo fuentes de conflictos mayores que los que se intenta prevenir. Así, limitarlo a bosques o ambientes acuáticos, etc., deriva en que muchos otros recursos o actividades requieran a su vez normativas propias, provocándose antagonismos de difícil resolución.

Un par de casos valen como ejemplos. Mínima discusión existe sobre los efectos funestos del empleo de cebos venenosos, pero en algunas provincias estos son autorizados *so pretexto* de controlar especies perjudiciales; como señalé, carecemos de una NPM en la materia y hasta los responsables de impulsarla se desentienden de ello (8). Hace pocos días una ONG promovió una campaña contra los desmontes realizados en parte del predio de “La Fidelidad” del lado formoseño, calificando a los responsables de criminales... Sin embargo, más allá de la inconveniencia que esas acciones seguramente revisten para preservar la biota, se ajustan a la ley de OT de Bosques Nativos de Formosa, norma que en su momento tuvo amplio debate donde propuestas “duras” (9) de conservación fueron vencidas por criterios menos rigurosos, que según opiniones respetables no se oponen a los de la ley nacional 26.331, como tampoco se trata de un caso que requiera previa audiencia pública por hallarse definida la categoría respectiva del sitio (“amarilla” o “verde”).

Un camino distinto, probado, lo muestran las pautas vigentes —no siempre fielmente observadas en la Unión Europea—, desde la Estrategia Territorial Europea (1999), las Directivas de Hábitats y Aves junto a la Red Natura 2000 (10) (que reúne más de 27.000 áreas naturales protegidas de distintos niveles), el

Reglamento —Comisión UE 2019/2117 sobre Comercio de Fauna y Flora—, y la Directiva (Parlamento y Consejo UE 200899), sobre Protección del Ambiente a través del Derecho Penal, por citar sólo las más relevantes. Un plexo cuya trasposición a la normativa de los estados miembros ha generado respuestas de control y sanción —administrativa, civil o penal progresivo, proporcionado y ciertamente más eficaz—. No debe desdeñarse, tampoco, el influjo sobre la concientización ciudadana y la apertura de mecanismos de participación, que a su vez inciden en aportes de datos probatorios a los que de otra manera los organismos públicos demorarían en acceder.

Hago apenas un bosquejo de esos resultados; del racional engarce de esas normas fluye el número creciente de infracciones netamente probadas, así como el de procesos criminales que avanzan hasta el juzgamiento (11). Bien a diferencia de nuestro panorama, en el que aun considerando todas las diversas causas por delitos ambientales —v.gr. incluyendo las de residuos peligrosos—, ley 24.051 es rarísimo hallar alguna en la que se haya dictado auto de procesamiento. Sin olvidar el dispendio jurisdiccional, que los repertorios exhiben, de perseguir hechos insignificantes, de bagatela.

Esta escueta reseña permite entender, creo, la urgencia de erigir una estructura normativa apuntando firmemente a fines de conservación, complejo en el que tipificar delitos cumplirá un papel de complemento serio, según el principio de *ultima ratio* y sin ser —como auguraba el maestro Baigún— (12) mero *instrumento de coartada* del legislador.

En estos días de pandemia, parece fluir un hábito de comprensión respecto al fuste de estos temas, que muchos consideran solo atisbos de romanticismo. Quizás advertir que se trata de algo esencial para nuestra propia subsistencia potencie a quienes tienen facultades decisorias.

Se trata, en definitiva, de poner al caballo delante del carro.

Cita on line: AR/DOC/1988/2020

(\*) Abogado (UBA), Profesor Adjunto Regular (FD—UBA—Jub.), Profesor de Posgrado en varias Universidades con especialidad en D. Penal y Ambiental, Juez de Cámara en lo Criminal y Correccional Federal (Jub.), directivo de ONGs. Ambientalistas; autor de trabajos especializados.

(1) V. gr. COSTA, Mario G., “Ambiente, delito y proceso penal” en *Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina —aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental—*, FARN, Buenos Aires, 2004, pp. 175/185.

(2) Por todos, HEINE, Günther, “Accesoriedad administrativa en el Derecho Penal del Medio Ambiente”, *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Ministerio de Justicia, Madrid 1993, T. 46:1, pp. 289/316.

(3) Ver COSTA, Mario G. - LICHTSCHEIN, Victoria, “Protección de la fauna silvestre en la Argentina”, *Rev. de Derecho Público* 2010-1 —Derecho Ambiental III,

Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires—, Santa Fe, pp. 25/67.

(4) COSTA, Mario G., “Presupuestos mínimos vs. Federalismo: otra falsa dicotomía”, *RD Amb.*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 36:XXII, 2013, pp. 1/26.

(5) Por todos, WALSH, Juan R., “El ordenamiento territorial como presupuesto mínimo de protección ambiental”, *LA LEY*, 2005-D, 1085, Buenos Aires.

(6) “Argentina 2016, Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, Min. de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2004.

(7) Ver COSTA, Mario G., “Las penas del ambiente y la ‘reserva’ de Código”, *elDial.com* DCIA93 (4/06/2013) —contiene las propuestas enviadas a la “Comisión Zaffaroni”; *id.* “Las penas del ambiente: un marco regional”, ponencia en el IIº Encuentro Internacional de Derecho Ambiental na Amazonia, Macapá 9/11/2013 e *ibid.* “Delitos contra el medio ambiente”, en *Reforma*

*del Código Penal. Aportes de las organizaciones sociales y de juristas internacionales*, Escuela de Gobierno - C. Representantes de la R. O. del Uruguay, Montevideo 2016, pp. 165/175.

(8) El exministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable sostuvo, reiteradamente, que el PEN carecía de facultades para regular temas de esa clase en toda la Nación... (Exposición en la Jornada de Debate “Aspectos Penales en el Derecho Ambiental Argentino”, FD - UBA 4/5/XII/2017).

(9) Entre ellas, la efectuada por Aves Argentinas/Asoc. Ornitológica del Plata —la más antigua entidad ambientalista de América Latina—, que proponía sectorización más estricta.

(10) Ver, “Directivas de Hábitats y Aves en la UE”, Of. Publicaciones UE, Luxemburgo 2015 y Comisión EU “Delitos contra la vida silvestre”, *id.*, Luxemburgo 2018;

UNODC “Delito ambiental: Tráfico ilícito de vida silvestre y madera” y sus numerosas referencias, disponible en unodc.org/tc.

(11) Entre muchos otros, ver TJUE S.II 13/XII/07-Irlanda, incumple nn. conservación aves C418/04 y S.I 23/IV/20 —Finlandia, autorización indebida de caza C217/19; C. Cass. Italia S.III, nº3980 12/IV/95, Peretti y S.III, nº9490 3/II/05, Bianchizza (ambos por delitos contra la fauna silvestre); C. Cass. Francia Ch. Crim. 17/XII/19, Z 1980.805 FD (deterioro de áreas protegidas); Aud. Prov. Madrid S.23, c. 85/2003, 18/X/03 (destrucción bosque) y Aud. Prov. Pamplona S. 293/2019, 30/XII/19 (cebos envenenados).

(12) BAIGÚN, David, “Política Criminal y tutela del Medio Ambiente en la República Argentina”, *Doctrina Penal*, Buenos Aires, 1978, 1:1.

## Implementación del Protocolo de Nagoya en Argentina

Por María Valeria Berros (\*)

### I. Introducción

Desde hace ya más de un siglo se han venido configurando diferentes categorías jurídicas que tienden a la protección de la

biodiversidad. Sin embargo, este concepto nace mucho más cerca en el tiempo y permite construir un vínculo entre instituciones ya conocidas como las áreas naturales protegidas, los mecanismos para enfrentar la extinción

de especies, la protección de la biosfera, entre otras (1). Así, en el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992 (en adelante CDB) se identifican categorías que convocan a la tutela de diferentes escalas de biodiversidad incorporando tanto la protección de los recursos genéticos y biológicos como la de territorios que asumen la forma de áreas de conservación.

El Protocolo de Nagoya de 2010 (en adelante PdN), en actual estado de implementación en Argentina, remite al tercer objetivo del CDB que alude a la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de recursos genéticos. En su texto el foco se coloca sobre dos cuestiones que constituyen sus ejes vertebrales. Por un lado,



¿cuál es la relación de los Estados con sus recursos genéticos y de qué modo organizan el acceso a ellos? Y, por otra parte, ¿de qué manera se distribuyen los beneficios generados por la utilización de dichos recursos?

Dar respuesta a estos interrogantes exige indagar no sólo en el texto del CDB y su Protocolo sino en nuestro derecho constitucional ambiental dado que, con la reforma constitucional de 1994, se ordena a las autoridades preservar la diversidad biológica y el patrimonio natural y se organizan las competencias regulatorias en materia ambiental (art. 41), se reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas (art. 75, inc. 17), se establece la jerarquía normativa de los tratados (art. 75, inc. 22), y se determina el dominio originario sobre los recursos naturales (art. 124). A ello debe sumarse el derecho interno, aun cuando se encuentra pendiente una ley de presupuestos mínimos específica sobre este tema, así como el derecho provincial que, en algunos casos, posee regulaciones sobre el tópico.

## II. Aspectos relevantes del Protocolo de Nagoya

El 29 de octubre de 2010, en la ciudad de Nagoya, Japón, se adoptó el texto del PdN que se dedica a impulsar específicamente el tercer objetivo del CDB. En nuestro país el PdN fue aprobado el día 26 de noviembre de 2015 mediante ley 27.246. El 9 de diciembre de 2016 fue depositado formalmente el instrumento de ratificación y entró en vigor el 9 de marzo de 2017, con lo cual se trata de una herramienta jurídica reciente cuya implementación se está estructurando (2).

El PdN vuelve sobre el reconocimiento de los derechos soberanos de los países sobre sus recursos, acuerdo que fue sellado en el CDB dejando atrás la posibilidad de considerar otro paradigma basado en la idea de patrimonio común de la humanidad, y establece un esquema en el que la distribución de beneficios refiere a diferentes tópicos como la transferencia de tecnología, cooperación en la investigación, apoyo al desarrollo de las capacidades nacionales instaladas en especial en los países proveedores de recursos. Así como el CDB partía de la idea del valor intrínseco de la diversidad biológica —aunque su texto dejaba traslucir otro tipo de estrategias más vinculadas a los incentivos económicos—, en este caso, se parte de una concepción explícita más utilitaria de la biodiversidad. Los incentivos econó-

micos para la conservación asumen un rol medular en este texto en paralelo al diseño de algunos mecanismos para la intentar fomentar relaciones más equitativas, sobre todo entre quienes acceden a los recursos genéticos y quienes poseen soberanía sobre ellos.

El PdN se basa, entonces, en los siguientes ejes centrales: (i) participación justa y equitativa de beneficios con la Parte que aporta los recursos genéticos definida en condiciones mutuamente acordadas (art. 5º); (ii) acceso a los recursos genéticos sujeto a un consentimiento fundamentado previo (art. 6º); (iii) tanto el acceso como la participación poseen especificidades cuando existen comunidades indígenas o locales que poseen derechos sobre dichos recursos o bien conocimientos tradicionales asociados a ellos (arts. 7º y 12) (3).

## III. Breve reseña del derecho nacional

El mandato constitucional establecido en el art. 41 que refiere a la responsabilidad de las autoridades en la preservación de la diversidad biológica luego fue replicado en la Ley de Presupuestos Mínimos de Política Ambiental Nacional 25.675/2002, especialmente en sus arts. 1º y 2º. Esta norma permite argumentar que cualquier tipo de política pública, procedimientos y decisiones debe ser analizado de modo tal que no implique un menoscabo de la biodiversidad, asegurando así su conservación. Si bien Argentina ha sido un país pionero en la creación de parques nacionales, aunque cabe señalar que estas creaciones también fueron asociadas a la ampliación de fronteras del país en territorios en los que habitaban pueblos indígenas y existe robusto un conjunto de aportes críticos en tal sentido, especialmente provenientes de la antropología, se puede notar que ha perdido, a lo largo del tiempo, esa posición de vanguardia. De hecho, la norma que regula los parques nacionales, áreas naturales protegidas y monumentos naturales, ley 22.351, data de 1980 y se puede articular con otra norma dedicada a la conservación de fauna, ley 22.421. Sin embargo, aun luego de la reforma constitucional de 1994 sigue estando pendiente una regulación de presupuestos mínimos que dé cuenta de la diversidad biológica en todas sus escalas, es decir, refiriendo también a los recursos genéticos (4).

Desde 2015 el Código Civil y Comercial (Cód. Civ. y Com.) incorpora la tutela de la

diversidad biológica en la regulación de los límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes, consagrándose así el paradigma ambiental al interior del derecho privado.

A su vez, en octubre de 2019, desde la entonces Secretaría hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se dicta la res. 410 sobre el tema y una serie de anexos que trauben los puntos establecidos por el PdN.

## IV. Breve reseña de los derechos provinciales

En la escala regulatoria provincial no existe en la actualidad una gran cantidad de normativa sobre el tema. Sin embargo, en algunos estados provinciales ha habido avances, en algunos casos con normativas específicas y en otros más generales sobre la conservación de la biodiversidad. Cabe señalar que, en general, se trata de normas anteriores a la ratificación del PdN y que, también, en algunas provincias se está avanzando en la implementación como, por ejemplo: Chubut y Santa Fe (5).

Respecto de las provincias en las que se regula el tema en leyes más generales se destacan, verbigracia, los casos de La Pampa (ley 1914/00), La Rioja (ley 7801/05) y Salta (ley 7070/99). Respecto de las provincias en las que se regula el tema de manera más específica, se destacan los casos de Río Negro (Ley 2600/93), Misiones (ley 3337/96, ley 116/16), Neuquén (ley 2503/05), San Luis (ley 9851/13). A ello se suma que, en 2019, la Provincia de Buenos Aires regula el tema mediante la res. 23 del Ministerio de Agroindustria estableciendo el régimen de acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados.

## V. Desafíos para la creación de un Régimen de Acceso a los Recursos Biológicos y Genéticos

En los apartados anteriores se reseñó brevemente la serie de regulaciones que forman parte del plexo normativo argentino, sea por tratarse de normas internas sea por tratarse de normas internacionales ratificadas por nuestro país. De una lectura más pormenorizada de estas se extraen fácilmente algunos lineamientos a considerar.

El primero de ellos es que el régimen de acceso a los recursos biológicos y genéticos no puede repercutir negativamente en las políticas de conservación de la biodiversidad, sino que, por el contrario, debería colaborar

en su tutela conforme el mandato constitucional del art. 41. La Carta Magna también reconoce el dominio originario de las provincias respecto de sus recursos naturales con lo cual se torna relevante considerar que es cada provincia la que se encarga de tomar las decisiones sobre estos, siempre considerando especialmente el mandato constitucional mencionado y una eventual ley de presupuestos mínimos específica.

Por otra parte, un estudio detallado del CDB y del PdN permite afirmar que se trata de traducciones jurídicas de debates internacionales que, en el tema que aquí nos ocupa, se enfocaron en las diferencias que suelen existir entre países que poseen riqueza de recursos biológicos y genéticos; y aquellos que cuentan con tecnología para investigar sobre estos e, incluso, obtener beneficios monetarios. Ello ante un escenario de cada vez mayor desarrollo tecnológico, y especialmente biotecnológico, y de incremento de la biopiratería.

En virtud de ello se crean esquemas, en particular más desarrollados en el PdN, que se encargan de regular especialmente esta temática dentro de la más amplia normativa sobre diversidad biológica, y se basan en la necesidad de construir un acuerdo fundamentado previo. Este debe considerar especialmente los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, lo que también se condice con otras normas internacionales como el Convenio de la OIT N° 169 y, en el caso de Argentina, con el reconocimiento que la Constitución Nacional efectúa de su preexistencia étnica y cultural, así como el deber de asegurar su participación en la gestión de sus recursos naturales.

En dicho acuerdo no sólo se estiman las condiciones de acceso sino también la distribución equitativa de los beneficios que suele asociarse al pago de regalías pero que, también, permite pensar en otro tipo de mecanismos considerando las ventajas comparativas existentes como, por ejemplo, la existencia de laboratorios públicos, equipos de investigación con desarrollo en el área, el intercambio de información y la cooperación para la generación de capacidades técnicas. En el caso de Argentina que cuenta con un sistema científico-tecnológico reconocido mundialmente, un esquema de este tipo podría ser viable.

Cita on line: AR/DOC/1989/2020

(\*) Abogada (UNL), Especialista en Derecho de Daños (UNL), Especialista en Epistemologías del Sur (CLACSO), Doctora en Derecho (UNL), Former Fellow Rachel Carson Center (LMU), Investigadora Adjunta CONICET, Profesora UNL.

(1) HERMITTE, Marie A., "Le droit saisi au vif. Scien-

ces, technologies, formes de vie". Editions Petra. Paris. 2013.

(2) Existe un proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ARG 16/G54 "Promoviendo la aplicación del Protocolo de Nagoya sobre ABS en la Argentina" cuyo objetivo consiste en promover la

difusión y concienciación sobre el contenido del CDB y del PdN.

(3) En relación con este tema es importante recordar lo establecido por el Convenio 169 de la OIT.

(4) Cabe señalar que, a partir de 2018, se redactó un Anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la

Conservación de la Diversidad Biológica y el Uso Sostenible de sus componentes, pero aún no fue discutido por el Congreso.

(5) En el caso de Santa Fe, desde 2019 existe un proyecto de ley que instituye el Régimen de Acceso a los Recursos Biológicos y Genéticos.

# Pesca, peces y régimen jurídico del mar y aguas interiores

Por Pablo Filippo (\*)

En la República Argentina, coexisten normas federales y provinciales para la regulación de la actividad pesquera. Genéricamente, la pesca que se desarrolla dentro del territorio continental de la Argentina se denomina "pesca continental", mientras que la desarrollada sobre el litoral marítimo se denomina "pesca marítima".

En función del dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio (art. 124, CN), las provincias dictaron normas para la pesca continental y marina. En algunos casos, como la provincia de Buenos Aires, integraron a partir de una sola norma (1) tanto la actividad de la pesca continental como de la pes-

ca marítima (e inclusive a la acuicultura). El resto de las provincias con litoral marítimo (Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), disponen normas específicas para la pesca continental y la pesca marítima.

Los peces y otras especies objeto de la pesca, conforme al Código Civil argentino, son bienes públicos susceptibles de apropiación privada (art. 2343, 1º). Son recursos naturales renovables que suelen tener

un carácter fugitivo y, al igual que otros recursos objeto de la pesca (2), pueden ser compartidos entre distintas jurisdicciones en función de los desplazamientos que realizan en sus ciclos de vida. Piénsese en la ruta migratoria que hacen diversas especies de peces a lo largo de cursos de aguas como el Paraná, al igual que -entre otras- diversas especies en el mar como la Merluza común (*Merluccius hubbsi*), el Langostino (*Pleoticus muelleri*) o el Calamar (*Illex argentinus*).

El desarrollo normativo de la pesca continental en Argentina es notoriamente más escaso que en la pesca marítima. Fue la

(\*) Abogado (UBA), especialista en Derecho de los Recursos Naturales (UBA).

(1) Ley 11.477 PBA.

(2) Es de recordar que en el mar no solamente se pescan peces, sino otras especies como crustáceos o moluscos bivalvos. Por su parte, la cría en cautiverio de espe-

cies marinas de interés comercial (consumo u ornamental) se engloba bajo la actividad de acuicultura, que suele estar regulada en normas específicas.

ley 24.922 (3), promulgada en 1998, el instrumento legal que aportó definición al reparto de los recursos pesqueros marinos entre las provincias y la Nación, promoviendo un desarrollo de normas derivadas más extenso que en la pesca continental. El diseño que el legislador plasmó en la ley 24.922 para pensar las autoridades competentes en cada área, tomó en consideración los espacios marítimos previstos en la ley 23.968 (4) y en la ley 24.543, que aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La ley 24.922 precisó que el aprovechamiento de los recursos vivos marinos objeto de la pesca fuese del dominio de las provincias para los fines de la exploración, explotación, conservación y administración sobre las aguas interiores y mar territorial argentino adyacente a sus costas, hasta las doce millas marinas, medidas desde las líneas de base (5) (6). A la Nación, por su parte, se le asignó el dominio y la jurisdicción exclusiva sobre los recursos vivos marinos existentes en las aguas de la Zona Económica Exclusiva Argentina y en la Plataforma continental argentina a partir de las doce [12] millas desde las líneas de base (7).

La ley 24.922 es una norma adhesión (8). Todas las provincias con litoral marítimo adhirieron a ella, algunas manifestando reservas [Buenos Aires (9) y Río Negro (10)]. Hasta el presente las provincias no han planteado recursos judiciales fundados en las reservas que hicieran por la ley de adhesión.

Las provincias con litoral marítimo, en función de la ley 24.922, disponen de su propia legislación a los fines de la exploración, explotación, conservación y administración de la pesca marítima tanto en las aguas interiores como en el espacio marino conocido como

“Mar territorial”. En el caso de las provincias de Buenos Aires, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, sus legislaciones en materia pesquera marítima fueron dictadas con anterioridad a la ley 24.922. Dado que disponen de las prerrogativas garantizadas por la ley 24.922, sería de esperar que sus normas provinciales se armonicen, paulatinamente, con la norma a la que adhirieron.

Entre los principales desafíos de la utilización de los recursos naturales compartidos, sean continentales o marinos, se encuentra la coordinación del manejo para facilitar su subsistencia en el tiempo y mitigar variables de incertidumbre que impactan en la sustentabilidad de las especies y los ecosistemas. Esta coordinación se complejiza más cuando la conservación de la biodiversidad debe asimismo brindar una solución para las necesidades de desarrollo de un país de recurrentes crisis económicas y preocupante desempleo.

Entre las provincias y el Gobierno federal se administran efectivos pesqueros (11) de los que no siempre es posible físicamente su división en espacios marítimos definidos políticamente, pues pueden trascender a los mismos por su carácter fugitivo. Adicionalmente, estos recursos interactúan con otras especies que coexisten con los peces y que también pueden desplazarse, como las aves, mamíferos marinos, peces sin interés comercial y otras especies que se ven impactadas con distinta escala por la actividad de pesca (12).

La deficiente coordinación suele hacer que los pescadores puedan, en el uso individual, utilizar muchos recursos de manera muy rápida, causando que la productividad de la pesquería y del ecosistema decaiga y se com-

prometa su existencia futura. Es por ello por lo que la coordinación del uso de los recursos pesqueros entre las distintas jurisdicciones resulta central para facilitar el manejo de los recursos pesqueros.

El esquema institucional de coordinación propuesto por la ley 24.922 fue la creación del Consejo Federal Pesquero (13), que es independientemente de la autoridad de aplicación de la ley (14). Se trata de un organismo interjurisdiccional público que define la política pesquera del país. Dispone de una composición colegiada, integrado por cinco representantes provinciales, uno por cada provincia con litoral marítimo, y cinco representantes del Estado Nacional.

El Consejo Federal Pesquero dicta actos administrativos de alcance general o particular para la pesca en la Zona Económica Exclusiva de la República Argentina y en la zona de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (15) y la operatoria de buques pesqueros argentinos en Alta Mar (16). Asimismo, puede ratificar o rechazar las limitaciones al acceso a la pesca que establezca la autoridad de aplicación de la Ley sobre los Espacios Marítimos bajo jurisdicción provincial, con fundamento en razones científicas que avalen la imposición de tal medida (17) (18).

Las provincias y la Nación se encuentran en la actualidad con el desafío de avanzar en la integración y coordinación de la pesca marítima con otras normas de contenido ambiental y de conservación de biodiversidad marina (19) sancionadas con posterioridad a la ley 24.922. Esta coordinación es esencial pues instituye nuevas visiones que, de no coordinarse, pueden aumentar los costes de transacción en la actividad pesquera. Asimismo,

los posibles avances en la sísmica y prospección de hidrocarburos en el mar (20) plantean un panorama que podrían incrementar los conflictos con la pesca en todos los espacios marítimos. Si a esto se le añade el desafío del cambio climático, y requisitos de terceros países basados en criterios ambientales para la importación de productos pesqueros, un mejoramiento en el intercambio y la coordinación de las distintas autoridades de aplicación sobre los espacios marítimos resultan fundamentales.

Por ello, la coordinación de la pesca en los distintos espacios marinos requiere ampliar el horizonte centrado en lo extractivo. La ley 24.922 supo plasmar normativamente, con aciertos y errores, conceptos conducentes para el desarrollo de la pesca marítima. Transcurridos más de 21 años de su sanción, se avizora la necesidad de nuevos acuerdos colaborativos y de coordinación entre las distintas autoridades pesqueras y de conservación de biodiversidad, que identifiquen los atributos compartidos de los ecosistemas marinos, es decir, de aquellos que surgen de la necesidad de mantener el máximo aprovechamiento de los recursos pesqueros de manera compatible con la conservación de la biodiversidad.

Esta coordinación requerirá la discusión acerca de los distintos valores, metodologías y propuestas que los distintos actores del mar utilizan, y entender las consecuencias en el mediano, corto y largo plazo, de las medidas propuestas. En este nuevo capítulo de posible desarrollo normativo, la pesca en los distintos espacios marítimos de la Argentina se enriquecerá en visión, y quizás, en manejo.

Cita on line: AR/DOC/1990/2020

(3) Denominada Ley Federal de Pesca o LFP.

(4) Que fija las líneas de base de la República Argentina, a partir de las cuales se miden sus espacios marítimos.

(5) Ley 24.922, art. 3º.

(6) Según la Ley 23.968 las líneas de base a partir de las cuales se miden sus espacios marítimos pueden ser normales (las que define la geografía) o rectas (unen los cabos de determinados golfos que indica la norma). La definición de aguas interiores también está expresada en dicha norma como aquellas que se encuentran situadas al interior de las líneas de base (en un sentido similar a la definición establecida en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 8º).

(7) Ley 24922, art. 4º.

(8) Ley 24.922, art. 69º.

(9) Ley 12.588, Provincia de Buenos Aires.

(10) Ley 3379 de la Provincia de Río Negro.

(11) En general, un efectivo pesquero constituye una unidad biológica de una especie que forma un grupo de características ecológicas similares y, como unidad, es el sujeto de la evaluación y de la ordenación. Un ejemplo es el efectivo pesquero de la valiosa especie langostino. Sin embargo, hay muchas incertidumbres a la hora de definir los límites geográficos espaciales y temporales de tales unidades biológicas que son 100% compatibles con la recolección de datos establecida y los sistemas geopolíticos. Por este motivo, el término efectivo pesquero es frecuentemente sinónimo de unidad de evaluación/gestión, incluso si se produce una migración de la misma especie hacia y desde zonas adyacentes.

(12) El Consejo Federal Pesquero ha dictado los denominados Planes de Acción Nacionales para la reducción de la interacción en las pesquerías con Aves marinas (2009), Condictrios (2009) y Mamíferos marinos (2015) respectivamente. Estos documentos son propuestas

de herramientas del manejo pesquero para el beneficio prioritario del sector y de los valores socioeconómicos de la pesca, al buscar que la actividad extractiva no vaya en detrimento de otras especies. No se encuentra en la misión de las herramientas pesqueras la prioridad de considerar todas las especies y luego ver si es posible un uso, sino la de considerar las especies manejadas en detrimento del resto. El aprovechamiento de los recursos pesqueros es la razón de ser del manejo establecido, y la viabilidad de otras especies y procesos no guía las decisiones, quedando relegados en un segundo plano.

(13) Ley 24.922, art. 8º.

(14) La autoridad de aplicación es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. El artículo que designaba en la Ley 24.922 a la Secretaría de Agricultura fue vetado por el Poder Ejecutivo Nacional de entonces, argumentando que la determinación de la autoridad de aplicación es una facultad de auto organización del Po-

der Ejecutivo Nacional.

(15) Exclusivamente para la autorización de permisos de pesca, según la Ley 25.263, arts. 1º y 2º.

(16) Ley 24.922, arts. 9º, inc. d) y 23, inc. b).

(17) Ley 24.22, art. 5º, inc. c).

(18) Como por ejemplo cuando la operatoria de buques pesqueros en jurisdicción provincial sobre determinada especie pueda incidir en otra especie acompañante (ejemplo de la interacción del langostino con la Merluza común).

(19) Por ejemplo, la Ley 26.675 General del Ambiente y la Ley 27.037 de Creación del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas, cuya autoridad de aplicación es la Administración de Parques Nacionales.

(20) Dec. PEN 872/2018.

EQUIPO DE REDACCIÓN:

Directores: Andrés Nápoli y José Alberto Esain  
Secretario: Florencia Cheruse

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Dra. Alicia Morales Lamberti - Dra. Adriana Bestiani  
Dr. Martín Liber - Dr. Gustavo Serafini  
Dra. Valeria Berros - Dr. Guillermo Marchesi  
Dra. Marta Juliá - Dr. Pablo Lorenzetti  
Dr. Aníbal Falbo

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

Dra. María Valeria Berros - Dra. Adriana Bestani  
Dr. Mario Gustavo Costa - Dra. Ana Di Pangrácio  
Dr. José Alberto Esain - Dr. Pablo Fernando Filippo  
Dr. Carlos Merenson

CORRESPONDENCIA

Para el envío de artículos, correspondencia y notas en colaboración:  
Sres. Directores  
Suplemento de Derecho Ambiental

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Dirección: Sánchez de Bustamante 27. Piso 1, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Teléfono: 4865- 1707  
Int. 163 - Ciudad de Buenos Aires - Argentina.  
Mail: info@farn.org.ar

El contenido de los artículos de este suplemento es responsabilidad exclusiva de sus autores y no es necesariamente compartido por los editores o por los integrantes del Equipo de Redacción. FARN acepta y fomenta la difusión de todos los puntos de vista sobre los temas tratados en este suplemento.