

Ley de acceso a la información ambiental en la búsqueda de la transparencia y la eficiencia

POR SILVINA GARCÍA CONTO (*)
Y FEDERICO JOSÉ CAEIRO (**)

I. Introducción

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires ha sancionado una de las leyes centrales para la estructura de una política ambiental transparente, seria y eficiente en nuestra Ciudad. Es la ley número 303 de Acceso a la Información Ambiental.

Es nuestro objetivo analizar esta nueva ley ambiental teniendo en cuenta la contribución que implica hacia la formulación de políticas públicas ambientales tendientes a la protección y recuperación del ambiente urbano. Esta Ley está pensada como un instrumento más, entre muchos otros, que facilitan la implementación de mecanismos de participación previstos en la Constitución de la Ciudad (1).

Los ciudadanos de Buenos Aires han manifestado reiteradamente su preocupación y oposición ante hechos que conllevan el deterioro de

SUMARIO: I. Introducción. — II. Análisis de la ley 303. — III. Sujetos. — IV. Sistematización de la Información Ambiental. — V. Sanciones a funcionarios. — VI. Comparación con la ley 104 de Acceso a la Información. — VII. Conclusión.

nuestro ambiente. Estos efectos negativos pueden y deben ser evitados ya que existen métodos que permiten cuantificarlos y prevenirlos. Entre ellos encontramos la ley de información ambiental.

La política ambiental que se está delineando desde la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se vincula con un modelo de gobernabilidad que aúna instrumentos de participación con leyes más operativas que efectivizan la participación ciudadana.

El derecho al acceso a la información ambiental fue consagrado en el Art. 26 de la Constitución de la Ciudad, último párrafo, "Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas". Esta ley surge de los proyectos presentados por los Legisladores Gustavo Béliz, Jorge Argüello y Griselda S. de Lestingi. Los tres enfatizaron la importancia que esta Ley tiene como instrumento formal para mejorar el ambiente de la ciudad. Con ella, no sólo se abre un camino en la democratización del Estado, sino que se pone un límite claro a los distintos funcionarios públicos y agentes de la actividad privada que consideran privativo de su esfera la información que poseen.

Todos hemos vivido la denegación explícita de cualquier tipo de información en dependencias públicas o privadas con el argumento de "no estoy autorizado a brindar esa información". La mayoría de las veces la información solicitada hace a nuestro derecho como ciudadano de conocer datos y actos de funcionarios públicos que como tales debieran estar a nuestro servicio. El ocultamiento de información es tan antiguo como nuestra historia y desterrar esta práctica llevará un largo tiempo. Tiempo que se inicia con esta ley.

Esta es la primera Ley de Acceso a la Información Ambiental de la Argentina. Si bien hay otras leyes de acceso a la información (2), ellas regulan el derecho que cualquier ciudadano, en un régimen republicano, posee de ser informado de los actos de la administración pública, emanados de cualquiera de sus órganos.

La importancia de esta Ley radica en el poder que la información le otorga a quienes la manejan. Esta información, como muchas otras, se vincula principalmente con el estado y la salud de la población, por lo que es absolutamente necesario contar con la misma de manera clara,

rápida y sin laberintos burocráticos que dificulten su acceso. En general la información no pertenece a quien la posee, sino a quien involucra. No es dueño de la información el funcionario que maneja la información, sino toda la población a quien concierne esa información.

La información ambiental tiene varios objetivos; entre ellos debemos destacar dos: la facilitación de la participación ciudadana en la formulación de una política ambiental determinada y la prevención de futuros problemas o daños ambientales. En el primer caso vemos claramente que no es viable una participación ciudadana seria y comprometida sin la información adecuada; en el segundo, es absolutamente necesario el conocimiento de la realidad actual de nuestros recursos y del ambiente para poder prevenir acciones futuras que puedan perjudicarlos.

II. Análisis de la ley 303

El Artículo 1° de la ley 303 dispone: "Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales, conforme lo establecido en el Art. 26, in fine, de la Constitución de la Ciudad, y de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, sin necesidad de invocar interés especial alguno que motive tal requerimiento".

En su tratamiento en la Legislatura de la Ciudad, esta redacción fue muy discutida entre quienes pretendían legislar sobre qué se podía solicitar información y quienes simplemente querían limitarse a reglamentar el Artículo 26 de la Constitución de la Ciudad.

Los argumentos de quienes defendían la primera postura se relacionaban con suponer que la enumeración taxativa iba a limitar la posibilidad de acceder a información ya que de lo contrario, se provocaría un caos burocrático ya que el sistema no estaba preparado para sistematizar la información y por lo tanto para entregarla organizadamente.

Frente a este argumento, otros respondían que justamente lo que había que hacer era provocar la adecuación del sistema de forma tal que la información pudiera ser entregada libremente y se oponían fervientemente a cualquier restricción que pudiera existir en su solicitud. Las diferencias fueron zanjadas en un artículo que delinea claramente el objeto de la ley, incluyendo la mención del Artículo 26, pero sin especificar sobre qué se puede pedir informa-

ción, sólo dispone "sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales".

Es relevante el último párrafo del Artículo 1° ya que con esa frase "sin invocar interés especial alguno" los legisladores buscaron alejarse de los vericuetos burocráticos que tienden a impedir la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y no a facilitarla. Es interesante mencionar que la ley 104 de la Ciudad de Buenos Aires, de Acceso a la Información contiene similar

(Continúa en pág. 2) ▶

Editorial

En este número del Suplemento de Derecho Ambiental volvemos sobre algunas cuestiones que hacen a la calidad de vida en los espacios urbanos. Es el caso de la contribución del doctor Cristian Carzolio referida a la intrincada situación en materia de competencias para el control de emisiones provenientes del parque automotor en la Ciudad de Buenos Aires. El control de las emisiones de fuentes móviles es una tarea que día a día cobra peso específico en las grandes áreas metropolitanas del planeta, en la medida que aumenta la envergadura de sus parques automotores.

Este artículo, además, trata en forma novedosa una cuestión sobre la cual nos sentimos en la obligación de ahondar en las próximas ediciones: el ejercicio del poder de policía en materia ambiental. Es indudable que la facultad de contralor y fiscalización, en forma efectiva y equitativa, constituye uno de los pilares sobre los cuales se asienta un Estado moderno, al servicio de la sociedad y el desarrollo de sus miembros. La existencia de una política ambiental en serio, también exige contar con una capacidad de control desde el Estado, acorde a la complejidad de los desafíos ambientales de estos tiempos.

La contribución de Federico Caeiro y Silvina García Conto aborda otra cuestión que acaso sea un complemento necesario para el ejercicio efectivo, equitativo y por sobre todo, transparente, del poder de policía. El libre acceso a la información se erige como otra herramienta clave en la moderna administración del ambiente. El acceso a la información, como institución de la democracia participativa, permite a cualquier ciudadano acceder a los datos objetivos e informes que obran en poder del Estado, transparentando la gestión pública del ambiente. El control de la gestión, desde los ciudadanos, además de servir como freno natural a las conductas indebidas de la administración, actúa en forma natural como un fuerte incentivo al cumplimiento normativo por parte del propio sector regulado. El saber que las actividades comerciales o industriales están sometidas al libre escrutinio de la ciudadanía, no puede tener otro efecto que alentar la transparencia en los comportamientos ambientales.

El Suplemento se completa con un interesante artículo sobre la introducción de especies exóticas y una valiosa referencia a los recientes acontecimientos en Seattle, al momento de discutirse las interacciones entre el comercio y el medio ambiente.

J.R.W.

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL
Año VII - Nro. 2

Fundación Ambiente y Recursos Naturales
(FARN)

Consejo de Redacción

Director

JUAN RODRIGO WALSH

Secretaría de Redacción

ALEJANDRA RÍOS

Miembros

Augusto Paz
Marta Rovere
Gustavo González Acosta
Diego Kravetz
Marcela Flores
Fabiana Oliver
Andrés Napoli
Aída Frese de Reca
María del Carmen García

Corresponsal en EE. UU.

María Eugenia Di Paola

Coordinadora del Centro de Información

Patricia Aizersztejn

Correspondencia:

Para el envío de comentarios y notas en colaboración: Sr. Director, Suplemento de Actualidad en Derecho Ambiental, FARN - Monroe 2142 - 1° piso (1428), Buenos Aires, Tel./Fax (54-11) 4787-3820/5919 - 788-4266 - 783-7032. Correos electrónicos: info@farn-sustentar.org, y/o walsh@interserver.com.ar.

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

NOTAS

(*) Silvina García Conto es abogada especialista en temas ambientales y asesora de la Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales de la Legislatura de la Ciudad.

(**) Federico José Caeiro es Director General de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y autor de ¿Ética? Ambiental.

(1) Otras leyes sancionadas en la Ciudad son ley N° 6 de Audiencia Pública, la Ley N° 40 el Procedimiento de Iniciativa Popular y la Ley N° 89 de Referéndum y Consulta Popular.

(2) Ley de Acceso a la Información N° 104 de la Ciudad de Buenos Aires y ley N° 3764/92 del Chubut.

(Viene de pág. 1) ▶

expresión en su art. 6 donde dice: "No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria".

III. Sujetos

Uno de los grandes ejes de discusión fue quiénes eran los sujetos a quienes esta ley obligaría. Cuando nos referíamos a la esfera pública no había ninguna discusión pero las discrepancias comenzaron con la esfera privada o pública-privada. ¿Se debía o no incluir a las empresas u organismos privados? ¿Tienen o no obligación de informar acerca de las actividades que desarrollan que pueden perjudicar al medio ambiente?

El ambiente es un bien a ser tutelado por nuestro ordenamiento jurídico de manera clara y eficaz (3) y por lo tanto, dentro de la obligación de otorgar información ambiental deben incluirse a todas las actividades o sujetos, tengan o no que ver con la esfera pública, pero que incidan en el ambiente.

La relación entre la obligación de otorgar información y la calidad de ente público o privado encontró solución en la expresión "prestación de servicios públicos". Es decir que tanto una autoridad, un organismo o institución pública, como contratistas, concesionarios o empresas privadas, si prestan servicios públicos, son sujetos de la ley por tanto obligados a cumplir con las obligaciones que ella establece.

Frente a esta postura, algunos sostenían que de ninguna manera debían ser obligados por esta ley los sujetos de la actividad privada porque, sostenían que el límite del acceso a la información ambiental estaba dado por los intereses privados y la inviolabilidad de la propiedad. Desde nuestro punto de vista, ésta debe tener una función social, precepto que se traduciría como el cuidado y resguardo del ambiente, y no como una intromisión desafortunada en la propiedad privada. Esta posición se ve fortalecida por el Art. 28 de la CN, que establece el principio de la reglamentación razonable de los derechos consagrados por la Constitución, por cuanto ninguno de ellos es absoluto. Todos deben ser ejercidos de acuerdo a las leyes que regulen su ejercicio y que permiten a los demás habitantes el goce de sus derechos que tienen la misma jerarquía constitucional. Por lo tanto no habría objeción a la inclusión del sector privado en la medida que ejerzan actividades que puedan afectar al ambiente.

Sin embargo, la conclusión mayoritaria, luego de varios meses de discusiones, fue que

NOTAS

(3) Conformidad Artículos N° 41 y N° 43 de la Constitución Nacional y N° 14 y N° 26 de la Constitución de la Ciudad.

deben otorgar información aquellas personas jurídicas públicas o privadas que en su desempeño involucren o presten servicios públicos.

Otra interesante discusión se produjo con referencia a los pequeños negocios (kioscos, talleres mecánicos, tintorerías, etc.) que desarrollan alguna actividad que puede ser perjudicial para el ambiente o que incumplen la normativa ambiental vigente (conf. Código de la Prevención de la Contaminación Ambiental)

Hubieron algunas posturas que pretendía incluir a estos sujetos dentro de la ley, mientras que otros sostenían que el objeto de la ley era la información ambiental y que para el incumplimiento de la norma existían los organismos de control.

Según nuestra opinión, esta ley no debe suplir el deber indelegable que tiene la autoridad de aplicación para hacer cumplir las leyes y para sancionar su posible inobservancia por parte de los ciudadanos. Si ocurriera alguna de las conductas mencionadas, lo que debe hacerse es denunciarla ante la autoridad que corresponda y no iniciar un trámite solicitando información sobre algo que sabemos de antemano que no se soluciona con el pedido de información, sino con una sanción por incumplimiento de normativa vigente.

El art. 3 de la ley establece que se considera información ambiental. Este artículo fue modificado varias veces en medio de arduas discusiones ya que había quienes pretendían incluir absolutamente todo dentro de la información y no dejar nada fuera de la previsión. Una enumeración taxativa como la pretendida podía ser perjudicial ya que el espíritu de la norma era facilitar la búsqueda y el acceso a la información y no restringir desde ningún artículo su cometido.

IV. Sistematización de la Información Ambiental

En el Cap. III se mencionan las obligaciones y los derechos de quien solicita información y de quien debe otorgarla. Aclara específicamente que las entidades públicas y privadas deben "proveer una adecuada organización y sistematización de la información que se genere", así como "facilitar el acceso directo y personal a la información requerida".

Este es un gran avance en la facilitación de la búsqueda de la información, ya que si la información existe y no puede ser otorgada fácilmente, es como si no existiera. La información en general y la información ambiental en particular, requieren de un ordenamiento exhaustivo y serio. La ley comentada prevé la sistematización de la información ambiental, obligando tanto a la Autoridad de Aplicación como a otros entes, a instrumentar entre otras cosas, una base de datos. De esta forma se están

creando mecanismos que faciliten la sistematización de la información. También es importante la obligación a cargo del Gobierno de la Ciudad de elaborar un informe anual ambiental, este "tipo de información ambiental" permite sensibilizar a la población sobre diversas situaciones y generar procesos de organización social y participativa. Entendemos que igual finalidad inspira la creación del Registro Ambiental, en el ámbito de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional.

V. Sanciones a funcionarios

La ley 303, en su Art. 6, sanciona a los funcionarios públicos que, en forma arbitraria o infundada, obstruyan el acceso a la información, considerándolos incurso en incumplimiento de sus deberes. Precepto de similar redacción y contenido al art. 10 de la ley 104, de acceso a la información.

Creemos firmemente que en la búsqueda de una democracia participativa y adulta, el trabajo de los funcionarios debe ser de cara a los ciudadanos y asumiendo su rol como lo que es, una forma privilegiada de trabajar por el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

VI. Comparación con la ley 104 de Acceso a la Información

¿Cómo haría un ciudadano para solicitar información a empresas prestatarias de servicios públicos privatizados teniendo como único instrumento la Ley N° 104? No podría tan fácilmente, ya que la Ley N° 104 y la Ley N° 303 regulan objetos distintos.

La primera diferencia es que la 104 es una ley general, cuyos sujetos obligados son en general los tres poderes del estado en cuanto a sus actos administrativos y las empresas donde el Estado de la Ciudad tenga alguna forma de participación, mientras que la ley de acceso a la información ambiental es una ley específica que alcanza al sector privado que presta servicios públicos.

La ley que se acaba de sancionar tiene un objeto más específico que la 104, que encuentra su fundamento en la publicidad de los actos de gobierno, mientras que la Ley 303 es la reglamentación del Art. 26 de la Constitución de la Ciudad. El art. 2° de la ley 104, establece el alcance de la información, mencionando "cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo". Es decir que regula la posibilidad de solicitar información sobre actos en los cuales de alguna manera el gobierno haya intervenido directa o indirectamente, mientras que el objeto de la ley de acceso a la información ambiental es más amplio, ya que incluye la posibilidad de solicitar información vinculada con el ambiente, pero que puede no provenir de actos de gobierno.

La ley 104, en su art. 2°, referido a los alcances aclara que se trata de información que haya sido creada u obtenida por el órgano requerido, que se encuentre en su posesión y bajo su control. Mientras la ley 303, quiso ir más allá y estableció la obligación de las entidades públicas y privadas de otorgar, facilitar e informar quién pudiera tener la información ambiental requerida.

Además impone a la Autoridad de Aplicación la obligación de propiciar mecanismos de acuerdo con los organismos que correspondan, cuando la información se encuentre en poder de autoridad, organismo o institución pública o privada que se encuentre fuera de su jurisdicción.

Entendemos plausible esta disposición por la intención que la inspira aunque resultará de difícil cumplimiento.

Ambas normas contienen similares disposiciones en materia de gratuidad de la información, exceptuando el costo de fotocopias, no exigencia de requisitos formales, inversión de la carga de la prueba para los funcionarios obligados a dar información, ya que deberán fundamentar razonadamente la excepción en que se basan. En ambas normas los plazos son breves y se contempla además de las sanciones a los funcionarios incumplidores la vía de amparo para exigir su cumplimiento a favor de los solicitantes, en el caso de la ley de acceso a la información ambiental por remisión supletoria a las normas de la 104.

VII. Conclusión

Con esta norma, los legisladores de la Ciudad han dado un claro paso en favor de la publicidad del estado ambiental de la Ciudad, como así también de la posibilidad de conocer datos ciertos sobre la calidad de agua que consumimos en la ciudad, los efluentes que arrojamos, la contaminación atmosférica y sonora, entre muchos otros.

A pesar de no tener sanciones—excepto para los funcionarios públicos—, esta norma marca un nuevo rumbo para la Ciudad. Debemos aclarar que el despacho original de la ley llevaba anexada una declaración en la que se solicitaba al Poder Ejecutivo la remisión de sanciones para la ley en tratamiento. Dicha declaración fue quitada del despacho final y la misma fue sancionada sin sanciones. Creemos que este vacío legal debe ser prontamente remediado ya que una ley sin sanciones es de muy difícil implementación.

Aún así, creemos que esta ley significa el adiós a la política del desconocimiento y la no transparencia, y acaba con los atropellos de quienes se amparaban en las escasas posibilidades que los habitantes tenían de saber de qué se trata. ♦

Especies invasoras

Tratamiento legal en la República Argentina (*)

POR MARÍA EUGENIA DI PAOLA Y DIEGO GABRIEL KRAVETZ (**)

I. Introducción

Desde la firma del Convenio de Diversidad Biológica (1), la República Argentina ha trabajado en el diseño y elaboración de su Estrategia Nacional (2) sobre el tema, la cual se encuentra a la fecha terminada, pero sin implementación efectiva. Esto es así, debido a que la autoridad de aplicación, que es la Autoridad Ambiental Na-

SUMARIO: I. Introducción. — II. Marco jurídico actual. — III. Conclusiones.

cional (3) no la ha aprobado mediante la correspondiente resolución que la pondría en vigencia.

Asimismo, el tema de especies invasoras se encuentra en la actualidad tratado por distintas

normas no coordinadas, divididas generalmente por Recurso Natural y/o Autoridad de Aplicación.

Esta situación incide de una forma clara en el diseño de medidas atinentes a la temática de

especies invasoras. Dichas especies son aludidas por el Convenio de Diversidad Biológica en su artículo 8 relativo a Conservación in situ, en cuanto señala que cada parte del Convenio "... en la medida de lo posible y según proceda..." "h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies" La noción de especie invasora trasciende la mera visión eco-

NOTAS

(*) El presente artículo presenta un extracto de algunos aspectos del informe sobre "Especies Invasoras en la República Argentina" realizado por los autores en una investigación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales para la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza en diciembre de 1999.

(**) María Eugenia Di Paola es abogada, especialista en Régimen Jurídico de los Recursos Naturales UBA y Coordinadora de proyectos de la FARN. Diego Gabriel Kravetz es abogado, especialista en Derecho Ambiental, docente de la Universidad de Buenos Aires y miembro de la FARN.

(1) El Convenio de Diversidad Biológica fue aprobado por el Congreso Nacional mediante la ley N° 24.375.

(2) El Documento de Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica fue preparado por la ex- Se-

cretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación, junto al Comité Argentino conformado por instituciones miembros de la UICN (Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza) y financiado por el Fondo Mundial del Medio Ambiente.

nómica en la que subyace el concepto de plaga, entendiéndose a este último como "toda especie que pueda alcanzar densidades tales que afectan la salud o economía del hombre, caracterizándose por tener alta velocidad de crecimiento y ser oblicuas, o sea que pueden ubicarse en ambientes generados o habitados por el hombre".

Cabe asimismo traer a colación la referencia del mismo artículo 8 respecto de los organismos genéticamente modificados, que señala que cada parte del Convenio de Biodiversidad "h) establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología, que es probable tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana."

En la reciente reunión de Cartagena, el tema de bioseguridad ha sido especialmente tratado, generándose un protocolo de Bioseguridad que aún no ha sido ratificado por nuestro país. Entendemos que se trata de un tema diferente al de especies invasoras pero que debe ser tenido en cuenta y puede considerarse para ciertas cuestiones específicas tales como los

mecanismos de evaluación de riesgos previos a la liberación de un organismo al medio. Por esta causa aludimos a la normativa relativa al tema de Organismos Genéticamente Modificados en el cuadro que presentamos infra.

II. Marco jurídico actual

Es constitucionalmente claro que las autoridades nacionales son competentes para regular la introducción al país de especies exóticas, pero debemos tener presente de qué clase de especie se trata para conocer la legislación aplicable y la autoridad respectiva.

Dentro de este contexto, en la Argentina, encontramos claramente separadas regulaciones y autoridades dependiendo si se trata de especies silvestres o de especies culturales, ya sean éstas domésticas o destinadas a alimentación y si el control está centrado en los aspectos sanitarios o ambientales. Así, la Autoridad Ambiental Nacional controla los aspectos ambientales relativos a las especies silvestres, y la Secretaría de Ganadería, Agricultura, Pesca y Alimentación realiza el pertinente control sanitario animal y vegetal.

El siguiente cuadro sintetiza la legislación aplicable a los temas referidos, señalando la Autoridad de Aplicación respectiva.

FAUNA SILVESTRE	NORMATIVA	AUTORIDAD DE APLICACION
FAUNA SILVESTRE	Ley 22.421, Ley 22.344 (CITES), Decreto Reglamentario 666/97 y Decreto Reglamentario 522/97, Resolución S.R.N y D.S. 376/97	Autoridad Ambiental Nacional (4)
ORGANISMOS ACUATICOS VIVOS	Resolución S.A.G.P y A. N° 987/97	Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura: S.A.G.P y A.
BOSQUES CULTIVADOS - FORESTACION	Ley 25.080, Decreto Reglamentario 133/99	S.A.G.P y A. EIA: Coordinación entre S.A.G.P y A y Autoridad Ambiental Nacional
BOSQUES NATIVOS Y NO DESTINADOS AL COMERCIO	Ley 13.273, Ley 19.995, Decreto Reglamentario 710/95	Autoridad Ambiental Nacional
AREAS PROTEGIDAS	Ley 22.351, Resolución A.P.N. 16/94.	A.P.N.
PLAGAS	Ley 11.843, Decreto Reglamentario 92.767/36 Ley 4.863, Decreto Ley 6704/66	M.S.y A.S SENASA
CONTROL SANITARIO DE ANIMALES Y VEGETALES	Ley 2.268, Ley 4.084, Decreto 4238/68 Resoluciones diversas de la S.A.G.P y A y SENASA	SENASA
ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS	Ley 20.247 de semillas y creaciones fitogenéticas Ley 13.636 de productos veterinarios, supervisión, creación y comercialización. Resolución S.A.G.P y A N° 656/92, 837/93, 226/97, 289/97	S.A.G.P y A. Organismo consultivo: CONABIA

A.P.N.: Administración de Parques Nacionales, Secretaría de Turismo de la Nación.

C.O.N.A.B.I.A.: Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación.

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental.

OGM: Organismo Genéticamente Modificado

MGM: Microorganismo Genéticamente Modificado

INASE: Instituto Nacional de Semillas.

S.A.G.P y A: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Ministerio de

NOTAS

(3) Debido al cambio de mandato presidencial en la República Argentina, ocurrido en Diciembre de 1999, está siendo instrumentado un cambio en la distribución de responsabilidades en materia ambiental a nivel nacional. Actualmente, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente lleva a cabo ciertas funciones que correspondían a la antigua Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación. Sin embargo, a la fecha de edición de este artículo, este proceso

de cambio no ha sido volcado en un organigrama específico.

(4) Ver nota 3.

(5) La resolución referida señala la obligatoriedad de una Evaluación de Impacto Ambiental en forma previa a la introducción de una especie exótica de fauna silvestre al país.

Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación.

S. E. N. A. S. A.: Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

Ex - S. R. N. y D. S.: Ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Si bien la existencia de diversas autoridades parecería garantizar el control efectivo del tema, lo cierto es que a la fecha no se han elaborado normas y controles en áreas claves como ser la introducción de flora silvestre.

Asimismo, encontramos que, por ejemplo, en el tema bosques coexisten las dos autoridades, dependiendo el destino que se le otorgue al recurso. Si se trata de bosques cultivados destinados a la comercialización, la autoridad competente es la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación de la Nación, si se trata de conservación de la riqueza forestal y específicamente de bosques nativos, la Autoridad Ambiental Nacional es competente. Sin embargo, ambas deben coordinar información y criterios para la realización del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de las actividades de forestación.

Este panorama tiende a complicarse si tenemos en cuenta que la forma del Estado argentino es federal, poseyendo las provincias el dominio de sus recursos naturales, lo que obliga necesariamente a coordinar las actividades y normativas entre la Nación y las Provincias o entre estas últimas.

Por otra parte, la mayoría de la normativa relacionada con la temática analizada apunta principalmente al tema de medidas sanitarias y al control y la erradicación de plagas. De esta forma, el tema de especie invasora, sólo se considera en forma clara en la normativa de fauna silvestre (5), y más tangencialmente en la normativa relativa a acuícolas. Esto demuestra la necesidad de regular la cuestión en forma clara y coordinada.

Asimismo, el movimiento de especies dentro del país se encuentra regulado por una parte, desde el punto de vista de control de medidas sanitarias en el transporte, y por otra en cuanto al transporte de fauna silvestre.

La regulación del movimiento interno de especies invasoras es un tema pendiente que merece especial atención, teniendo en cuenta la amplitud de nuestro país y los diferentes ecosistemas existentes dentro de su geografía.

Por último, no se cuenta con un inventario oficial de especies radicadas en nuestro país. Este tema constituye una gran falta, ya que resulta muy dificultoso priorizar medidas de control y erradicación de especies invasoras, sin estadísticas en la temática.

III. Conclusiones

Como lo señaláramos en el comienzo de este artículo, el marco regulatorio que puede relacionarse con la temática de especies invasoras, se encuentra disperso y no ha sido sistematizado, lo que acarrea la ausencia de real conocimiento de las regulaciones por parte de la comunidad. En este sentido, esto actúa en forma contraria a una adecuada aplicación de la normativa y muchas veces se encuentra vinculado a la falta de seguridad jurídica del particular y de la comunidad en su conjunto.

Por otra parte, de acuerdo a los relevamientos realizados no existirían aún suficientes acciones de aplicación concreta del Convenio de Biodiversidad, si bien hay normas que toman principios del mismo, las únicas que realizan una referencia concreta son las relativas a fauna silvestre. Esto, sumado a la pendiente aprobación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad por parte de la Autoridad Ambiental Nacional, actúa en desmedro de la aplicación del Convenio en la República Argentina.

Asimismo, debe destacarse que la normativa analizada, que ha sido dictada a nivel federal, es aplicable en relación a cuestiones internacionales, interprovinciales, en aquellas que exista competencia federal de acuerdo a lo determinado por la Constitución Nacional, y en las provincias que hubieran adherido a las normas mencionadas. Esto crea una situación peculiar en cuanto a la relación Gobierno Federal - Provincias, ya que puede ocurrir que en territorio provincial, de no darse ninguno de estos supuestos, nos encontremos con normas diferentes a las nacionales. Esto crea necesariamente la necesidad de coordinación interjurisdiccional, que muchas veces no existe.

Propuestas

En primer lugar, debería elaborarse un inventario nacional de especies, ya que, como se señala previamente, este tema es fundamental para poder tomar decisiones en los programas de control y erradicación de especies invasoras.

Por otra parte, en los aspectos relativos a las relaciones entre el Gobierno Federal y las provincias, debería darse cumplimiento al mandato constitucional del artículo 41, mediante el dictado de los presupuestos mínimos de protección ambiental que debe sancionar el Congreso Nacional, tarea que aún no ha realizado. En este sentido, los mencionados presupuestos deberían abordar las directrices fundamentales en la temática de biodiversidad y específicamente de especies invasoras.

Dichos presupuestos mínimos, deberían contemplar fundamentalmente:

Políticas básicas relativas a la introducción de especies invasoras en el país.

Políticas básicas relativas al movimiento de especies invasoras desde una región hacia otra dentro del país.

Políticas básicas de erradicación y control de especies invasoras.

No obstante la necesidad de dictado de los presupuestos mínimos de protección ambiental en la materia, será necesario arbitrar sistemas de coordinación interjurisdiccional en la temática, que propendan a un adecuado tratamiento de la problemática de las especies invasoras, y a una mejor comunicación entre los diferentes niveles de estado para la implementación de programas y la actuación ante una emergencia.

Asimismo, las provincias deberán adecuar su normativa a los presupuestos mínimos que en el futuro se regulen y podrán dictar normativa más estricta y específica en cuanto a problemáticas específicas dentro de sus territorios.

También es menester se apruebe el documento de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, que constituye una asignatura pendiente de la Autoridad Ambiental Nacional, y que de esta manera puedan arbitrase los medios necesarios para la implementación del Convenio de Diversidad Biológica.

Teniendo en cuenta la dispersión normativa, sería necesario proceder a una sistematización de las regulaciones que guardan relación con la temática de especies invasoras, y esto propenderá a un conocimiento más cabal de la normativa y un mayor entendimiento de la información por parte de la comunidad.

Es necesario que en nuestro país se regulen las cuestiones relativas a especies invasoras en forma precisa, especialmente en temas que no se encuentran tratados tales como flora silvestre.

Se trata principalmente de transitar un tema que hace a la biodiversidad de modo coordinado en aras del logro de la sustentabilidad. ♦

Contaminación por humos de automotores en la Ciudad de Buenos Aires. Conflicto normativo

POR CRISTIAN CARZOLIO (*)

I. Introducción

Nadie se sorprenderá si afirmo que uno de los problemas centrales de la Ciudad de Buenos Aires es la contaminación del aire generada por los vehículos que diariamente recorren su territorio. Este dato surge de la constatación empírica que efectúa cualquier persona que habite en esta ciudad o desarrolle alguna actividad en ella.

Algunos elementos refrendan esta sensación ciudadana: se estima el crecimiento del parque automotor en 300.000 vehículos en los últimos diez años, a un ritmo de alrededor de 30.000 que se patentan anualmente, mientras que solo 1000 se dan de baja en idéntico período. De los 2.000.000 de automotores que circulan diariamente en esta ciudad, se calcula que alrededor del 26% contamina con gases tóxicos. Por su parte, de acuerdo a un informe de la Cámara Argentina de Talleres de Revisión Técnica de Vehículos de Autotransporte Interjurisdiccional, publicado en Clarín del 24 de octubre de 1998, el 25% de los camiones que circulan en el área metropolitana, lo hacen sin haberse sometido al control técnico correspondiente.

Frente a este panorama, resulta simplista plantear la amenaza punitiva como la panacea. Es obvio, que al igual que acontece con el combate frente al delito, establecer penas más graves para los infractores, no resolverá por sí una cuestión tan compleja. La prioridad es atender, entre otras cuestiones, a la calidad ambiental de los motores y de los combustibles que se utilizan, realizar inversiones en el área de los transportes públicos no contaminantes (v.g. subterráneos) y una planificación racional del tránsito. Por otra parte, se debe desalentar la cultura argentina del uso del automóvil particular, mediante el impulso a un transporte público más eficiente y seguro.

Pero hechas estas someras referencias, que he entendido necesarias para una mejor comprensión contextual del problema, también es evidente que la preservación del derecho a un medio ambiente sano, elevado ahora al rango de garantía constitucional, requiere de normas sancionatorias claras y una justicia eficaz que las aplique. Esta premisa apunta, además, a resguardar la seguridad jurídica para que los actores del sistema sepan a que atenerse ante la realización de determinadas conductas. En esta cuestión, es aplicable el concepto que viera oportunamente al referirnos en este mismo espacio a la cuestión de los residuos patogénicos, si en los hechos se iguala al empresario responsable y al indolente, se plantea una competencia desleal y, en consecuencia, aquél pierda estímulos para reconvertir su tecnología en procura de niveles más altos de calidad ambiental.

Frente a este panorama, resulta preocupante que a la hora de sancionar la emisión de humos negros por vehículos automotores en la Ciudad de Buenos Aires, no exista unidad de criterio sobre las normas de fondo y de forma aplicables y en cuanto al órgano competente para juzgar estas conductas. A continuación intentaré describir el problema desde sus raíces, expresar cuáles, a mi juicio, fueron los errores cometidos, dar una opinión sobre la situación actual y proponer algunas soluciones.

SUMARIO: Introducción. — II. Raíz del problema. — III. Las normas en conflicto. — IV. Soluciones.

II. Raíz del problema

II.1. Situación previa a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.

Las normas que regulaban las sanciones a la emisión de humos negros de automotores en la Ciudad de Buenos Aires hasta 1996 eran fundamentalmente cuatro: el Código de Prevención de la Contaminación Ambiental (Ordenanza 39.025), el Régimen de Penalidades (Ordenanza 39.784), la Ley de Procedimientos de la Justicia Municipal de Faltas (Ley 19.690) y la parte general del Código de Faltas (sancionada por ley 19.691). El primero de los cuerpos normativos precisados establece los límites tolerables de emisión de humos negros por parte de los vehículos automotores y la forma en que debían efectuarse los controles, el segundo dispone las sanciones para el caso del exceso en la emisión. En lo que hace a las normas nacionales precisadas estaban destinadas a regular el procedimiento del tribunal administrativo encargado de dictar el pronunciamiento correspondiente.

La legislación vigente hasta entonces determinaba como faltas las conductas tipificadas en el Régimen de Penalidades. Es importante destacar que, hasta entonces, la normativa vigente consideraba como sinónimos los términos falta y contravención, hasta tal punto que la ley 19.691 en su art. 1° establecía que "Este Código regirá el juzgamiento de las faltas o contravenciones a las disposiciones municipales y a las normas nacionales cuya aplicación corresponda a la Municipalidad de Buenos Aires...". Fuera de su ámbito quedaban entonces los denominados edictos policiales, cuyo juzgamiento correspondía al Jefe de la Policía Federal.

II.2. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

Como consecuencia de la Reforma de 1994, la Ciudad de Buenos Aires toma el status de autónoma, con facultades de legislación y jurisdicción, dentro de los límites que le fijara la Ley 24.588 (más conocida como "Ley Cafiero"). Dentro de las potestades transferidas se encuentran todo lo referente al derecho contravencional que se encontraba regulado por edictos policiales.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en relación a la cuestión analizada eligió distinguir entre contravenciones y faltas, entendiendo a aquellas como las emanadas de los edictos policiales y otras normas nacionales (v.g. Decreto Ley 6618-57) cuyo jurisdicción era ajena a la Municipalidad de Buenos Aires y como faltas aquellas conductas prescriptas en el Régimen de Penalidades y otras ordenanzas municipales cuyo juzgamiento era competencia de la Justicia Municipal de Faltas. Salvo el distinto origen, no aparece en la discusión un criterio conceptual para efectuar tal distinción a futuro.

Pero pese a ello, la Convención Constituyente estableció con claridad que tanto faltas como contravenciones formarían parte de un mismo cuerpo normativo. Sobre el particular el Art. 81, inciso 2° establece "...Sanciona los Códigos Contravencional y de Faltas, Contencioso Administrativo, Tributario, Alimentario y los Procesales...". La cláusula transitoria duodécima en su punto cinco, párrafo quinto, por su parte expresa: "...La primera Legislatura de la Ciudad, dentro de los tres meses de constituida sancionará un Código Contravencional que contenga las disposiciones de fondo en la materia y la procesales de ésta y de faltas...". También que ambas

entrarían en el ámbito de competencia de un mismo fuero. Recordamos lo expresado en tal sentido por la cláusula transitoria duodécima, punto uno, b: "...El Jefe de Gobierno, hasta que se constituya la Legislatura de la Ciudad, podrá... b) Constituir los fueros Contencioso Administrativo y Tributario, Contravencional y de Faltas..." y punto cinco, párrafo tercero: "...La Justicia Contravencional y de Faltas será competente para conocer en el juzgamiento de todas las contravenciones tipificadas en leyes nacionales y otras normas aplicables en el ámbito local, cesando toda competencia jurisdiccional que las normas vigentes asignen a cualquier otra autoridad..." Lo cierto que ni una cosa, ni la otra se han concretado a la fecha, lo que constituye en gran medida la raíz del problema que intentamos describir en el presente artículo.

No nos extenderemos ahora en la postergación de la constitución del fuero, pues compartimos la posición que adoptó el Jefe de Gobierno sobre el particular. Debe recordarse a esta altura que, entre la asunción del Jefe de Gobierno y la constitución de la Legislatura transcurrieron dieciséis meses. Como quedó expresado, durante ese lapso, el Poder Ejecutivo de la Ciudad se encontraba autorizado para constituir el fuero contravencional y de faltas. Ello hubiera significado la cesación automática de la Justicia Municipal de Faltas (conf. Cláusula transitoria duodécima, punto 1.b.). El Jefe de Gobierno prefirió no hacer uso de esa atribución y creemos que esa decisión fue una contribución a la credibilidad de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. Decimos esto, porque entendemos que hubiese sido un mal antecedente para la independencia del Poder Judicial local que su nacimiento hubiese estado sometida a una decisión política unipersonal, por más bien intencionada que fuera ella. Máxime cuando, en el caso del fuero Contravencional y de Faltas, ello determinaba la cesación de un órgano como la Justicia Municipal de Faltas que, al margen de las diversas opiniones que pudieran tenerse sobre su funcionamiento, reconocía un origen de legalidad incuestionable.

Por otra parte, en estos días, esta situación está en vías de resolverse, con el llamado a concurso efectuado por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires para cubrir los cargos de jueces y fiscales en el fuero contravencional y de faltas.

II.3. Asunción de la Legislatura. Tratamiento y sanción del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires al asumir el 10 de diciembre de 1997 tenía un mandato constitucional muy preciso emanado de la Cláusula Transitoria Duodécima. Debía sancionar "...un Código Contravencional que contenga las disposiciones de fondo en la materia y la procesales de ésta y de faltas, con estricta observancia de los principios consagrados en la Constitución Nacional, los instrumentos mencionados en el inciso 22 del artículo 75 de la misma y en el presente texto. Sancionado dicho Código o vencido el plazo fijado, que es improrrogable, todas las normas contravencionales quedarán derogadas..."

Esta disposición debe considerarse en consonancia con la del Art. 81, inc. 2° de la Carta Magna. De los numerosos proyectos sometidos a tratamiento, destacamos el presentado por el Diputado Zaffaroni junto a otros legisladores. En esa iniciativa se legisla sobre contravencio-

nes y faltas en forma general. Allí se considera a las faltas como una infracción administrativa, y se mantiene el régimen del art. 12 de la ley 19.691 que hace responsables a las personas jurídicas por la acción de sus administradores o dependientes. En cuanto a las contravenciones se las define en forma idéntica a la del delito, asumiendo obviamente, la menor entidad de la conducta punible.

De cualquier manera, al margen de cualquier análisis minucioso de este proyecto o de los presentados por otros legisladores, la alternativa de legislar en un cuerpo común a faltas y contravenciones cerraba la posibilidad a la confusión de figuras tipificadas como faltas y contravenciones. Incluso en el proyecto Zaffaroni incluía como Art. 50 una cláusula que preveía la solución en caso de concurso ideal entre falta y contravención. En ese caso se establecía que la pena contravencional desplazaba a la sanción por falta. Ello hubiera significado afianzar la seguridad jurídica en la Ciudad.

Lamentablemente no se adoptó esta posición. Se sancionó un Código Contravencional, no se legisló sobre faltas y, lo que es peor, ocurrió algo que debe haber estado presente en la voluntad del constituyente, cuando determinó la necesidad de un cuerpo normativo común: se tipificaron genéricamente conductas contenidas con mayor especificidad en el Régimen de Penalidades. De tal manera, los márgenes de amplitud para la interpretación del juzgador son tan amplios que se tornan arbitrarios. Como corolario de ello, la Legislatura dictó la Resolución N° 12, (B.O. 643) que estableció que toda norma que no sea derogada en forma expresa por la Legislatura debe considerarse como vigente. Al margen del voluntarismo que contiene esta norma, contribuyó sin dudas a complicar más las cosas, pues de esta manera, en teoría, el Régimen de Penalidades subsistió, en toda su extensión, aun en aquellas cuestiones que fueron reformuladas por el Código Contravencional.

III. Las normas en conflicto

En lo que hace a la cuestión ambiental, una de las cuestiones que entran dentro del panorama de confusión precedentemente descrito, es la relativa a las emanaciones gaseosas tóxicas de automotores. En el Régimen de Penalidades, el Art. 27 dice que "La violación a las normas relativas a la emisión de humos negros provenientes de automotores o a las contenidas en el procedimiento establecido para su control, referidas a la inhabilitación o rehabilitación de los vehículos con multa de 8 a 80 u.m. y/o inhabilitación para circular hasta 90 días. En caso que con un vehículo se cometa una nueva infracción a cualquiera de las disposiciones citadas en el párrafo anterior dentro del período de un año, sin perjuicio de las penalidades precedentes, se inhabilitará el vehículo para funcionar desde 30 a 180 días, quedando durante el tiempo de inhabilitación depositado en el lugar que determine el juez de la causa..."

Por su parte, el Art. 40 del Código Contravencional dispone: "...ELEMENTOS DAÑINOS E INSALUBRES. Colocar o arrojar en lugares públicos, o privados de acceso público, sustancias o cosas capaces de producir un daño. Admite culpa. Es particularmente grave cuando el hecho se cometa contra o desde un vehículo en movimiento o pueda ocasionar un daño a la salud..."

Es evidente que el enunciado genérico de la norma contravencional contiene a las prescripciones de la norma sobre faltas. Los humos tóxicos son una sustancia tóxica emanada de un

NOTAS

(*) Cristian Carzolio, Abogado, Prosecretario Letrado de la Fiscalía General de la Ciudad de Buenos Aires.

vehículo en movimiento, con entidad para generar daño, en particular a la salud. También resulta claro que la norma de faltas es más específica, hace una remisión a un sistema de control y a límites tolerables previstos ambos en el Código de Prevención de la Contaminación Ambiental, cuestiones éstas que evitan la posibilidad de arbitrariedad en lo que hace a la actitud del juzgador, pues éste se encuentra sujeto a estrictas prescripciones a la hora de sancionar una conducta.

Pero lo evidente es que al margen de cualquier disquisición, la norma contravencional es posterior, en consecuencia resulta clara su prevalencia por sobre la norma de faltas. Esta es la única conclusión posible a la cuestión planteada.

Dada la situación, algunos jueces de faltas llamados a entender sobre actas de infracciones al Art. 27 del RP se declararon incompetentes y giraron las actuaciones a la Justicia Contravencional. Ello motivó un plenario de la Cámara de Apelaciones de la Justicia de Faltas que muestra a las claras el estado de confusión e inseguridad jurídica reinante sobre el tema en análisis.

Los argumentos que utiliza la Cámara de Faltas para sostener su competencia son a grandes rasgos los siguientes:

a) *Distinción entre los términos colocar o arrojar (Art. 40 del CC) y emitir (Art. 27 del RP).* Se plantea en el referido plenario una discusión terminológica que, lejos de aclarar la situación contribuye decididamente a oscurecerla. Después de efectuar una serie de transcripciones de definiciones contenidas en el diccionario de la Real Academia Española, en el que de acuerdo a lo allí expresado la definición de emitir es

arrojar exhalar, o echar hacia fuera una cosa, se cita un informe del Instituto de Lingüística de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en el que se expresa que emitir puede referirse a un objeto de naturaleza abstracta, en cambio colocar o arrojar siempre se refiere a objetos materiales. Se prescinde aquí de un elemento fundamental: al margen de cualquier preciosismo lingüístico, la voluntad del legislador queda evidenciada al incluir la palabra sustancia. De esta circunstancia cabe concluir ineludiblemente que la voluntad del legislador fue contener en el ámbito de la norma a objetos inmateriales.

b) *Relación de género a especie entre una y otra norma.* Otra de los argumentos empleados para defender la competencia de la norma de faltas es la relación existente entre el género que sería el Art. 40 del CC y la especie dado aquí por el Art. 27 del RP. Este sería aplicable al caso, por referirse estrictamente a los humos de automotores. No lo considero válido, pues entiendo que los tipos penales o contravencionales contienen infinidad de situaciones disímiles. No se requiere del tipo que contenga cada una de las circunstancias del hecho, se requiere que éste se encuentre contenido en aquél. Si es el género, como se reconoce desde el mismo plenario, se encuentra contenido y por ser posterior, es el vigente.

c) *Inexistencia de derogación tácita en función de lo dispuesto por la Resolución 12 de la Legislatura.* La sanción de la Legislatura de la Resolución 12 es, como ya lo hemos dicho, un ejemplo de voluntarismo que choca contra una realidad evidente: si dos normas que legislan sobre un mismo aspecto determinan distintas competencias, procedimientos, sanciones y otras consecuencias jurídicas, ello significa que

esas normas colisionan. Ese conflicto es menester resolverlo a favor de una de ellas utilizando criterios de interpretación jurídicos. frente a esa realidad resulta vana la existencia de una norma que niegue la derogación tácita.

d) *Mayor eficiencia de la norma de faltas.* Se destaca en el plenario que la norma de faltas es más eficaz pues establece la inhabilitación del vehículo reincidente y que, al carecer el fuero contravencional de registro de reincidentes y de sistema computarizado que permita conocer acabadamente sobre la repetición de la infracción. Se agrega que la carencia de tales instrumentos en la norma contravencional constituyen obstáculos para la preservación de la calidad de vida en un medio ambiente sano. Son criterios valorativos, que pueden ser compartidos, y considerados para criticar la presunta insuficiencia del Art. 40 del Código Contravencional y postular una reforma legislativa que retome los conceptos aludidos, sin embargo no constituyen elementos válidos a la hora de determinar la vigencia de una norma.

IV. Soluciones

Hasta aquí hemos pintado un panorama poco alentador que debe ser enfrentado con decisión política y estricto apego al marco jurídico. Si, como lo dijéramos al principio de este artículo, la amenaza punitiva nunca constituye por sí sola a la solución de un problema, también es cierto que no puede constituir un obstáculo.

El desafío es, entonces, establecer una norma sancionatoria que se inserte en un marco de control eficiente en procura del objetivo final: hacer efectiva la disposición constitucional del

Art. 26 sobre el derecho a gozar de un ambiente sano y el consecuente deber de preservarlo en beneficio de las generaciones futuras. Como una humilde contribución a tal efecto me permito realizar las siguientes sugerencias.

Resulta imperioso que la norma cuya sanción propugnamos sea incluida en un texto que armonice las disposiciones sobre faltas y contravenciones. Ese será un paso trascendente para el afianzamiento de la seguridad jurídica y por otra parte, representará el cumplimiento cabal del mandato constitucional establecido en el Art. 81, inc. 2° de la CCBA. Ese cuerpo jurídico debe apuntar en primer término a efectuar una distinción conceptual y procedimental entre ambas infracciones y disponer una solución clara en caso de concurso ideal entre faltas y contravenciones.

En ese contexto, la norma aplicable para el objeto del presente trabajo debe remitir a límites tolerables de emisión. En cuanto a éstos debe preverse un índice para el presente y nuevos índices para los años venideros más exigentes desde el punto de vista ambiental. De esta manera, los actores del sistema sabrán a qué atenerse al momento de realizar inversiones a futuro. Se previene así la arbitrariedad del juzgador, atado a reglas estrictas conocidas por todos, y se evita la equiparación entre los que quieren cumplir con la ley y los que intentan eludirla.

Por último, en este caso, y en otros referidos a la temática ambiental debe tenderse a la plena compatibilización de la normativa local. Soy consciente, en tal sentido, que la mejor legislación no garantiza el éxito pero también tengo claro que el caos normativo siempre se traduce en malos resultados. ♦

Después de Seattle (*)

POR NICOLÁS LUCAS (**)

A medida que pasa el tiempo, las consecuencias inmediatas de lo ocurrido en la Conferencia Ministerial de Seattle se van haciendo evidentes. A casi dos meses de dicha reunión, es claro que el relanzamiento de la Ronda del Milenio va a ser más complicado de lo que se decía al final de la Conferencia, y que las negociaciones sobre agricultura y servicios que debían comenzar en enero se moverán a velocidad glacial, si es que no quedan congeladas.

El 7 de febrero se reunió el Consejo General de la OMC para retomar las discusiones, pero los avances fueron muy pocos. El propio Director General de la OMC, Mike Moore, a quién se encargó a la finalización de la Conferencia de Seattle la realización de consultas con los Miembros para avanzar en el lanzamiento de una ronda ha declarado recientemente a la prensa que no habrá una nueva Ministerial hasta que no haya acuerdo sobre la agenda de la misma y que no se ven movimientos sustantivos hacia la solución de las fuertes diferencias que se evidenciaron en Seattle. De todas formas, difícilmente habrá una nueva Conferencia antes de las elecciones presidenciales en EE.UU. el próximo noviembre.

La Unión Europea (UE) y Japón han insistido recientemente en la imposibilidad de avanzar en las negociaciones sobre agricultura si no es en el marco ampliado que ofrece una ronda, y varios países están planteando la necesidad de revisar los procedimientos de la OMC antes de avanzar con las negociaciones. En este sentido, el Secretario General de la UNCTAD, el brasileño Rubens Ricupero, advirtió que las discusiones sobre procedimientos no significan nada si no van acompañadas de substancia, y que embarcarse en ejercicios de ingeniería institucional

(*) Artículo publicado en la revista "PUENTES. Entre el Comercio Internacional y el Desarrollo Sostenible".

(**) Nicolás Lucas, Director General de Fundación Futuro Latinoamericano.

independientemente de los contenidos de los procesos podría hasta ser contraproducente.

En suma, se ha abierto un compás de espera significativo en las negociaciones comerciales. Esto permite a nuestras naciones profundizar ciertos temas de más largo aliento y discutir estrategias y propuestas.

Seattle nos legó una Declaración Ministerial trunca, en la que pueden verse concretamente las propuestas que sobre los distintos temas se han planteado. Si bien ese texto está lejos de ser un punto de partida para las negociaciones futuras (la UE, por ejemplo, ha expresado que las negociaciones sobre agricultura tendrán que reiniciarse "desde el comienzo") las propuestas son el fruto de trabajos previos que difícilmente serán descartados por quienes los han propuesto. De entre los temas que este impasse nos permite profundizar, queremos aquí brevemente pasar revista del estado de cosas después de Seattle en lo que se refiere a comercio y medio ambiente, y transparencia de la OMC.

Comercio y medio ambiente en Seattle

La Conferencia de Seattle representó un avance en lo que significa sensibilizar el sistema multilateral de comercio a preocupaciones ambientales. Pueden señalarse la falta de resultados concretos y la incertidumbre sobre la suerte correrá el tema de ahora en más, pero en la perspectiva de anteriores reuniones, Seattle marca una diferencia sustancial.

Paradójicamente, la experiencia de Seattle también demostró, por si quedaba alguna duda, que en las negociaciones en la OMC los temas ambientales son marginales, lo cual resalta la importancia de entender la convergencia entre los regímenes comerciales y ambientales internacionales como un proceso que toma su tiempo, y frente al cual es necesario actuar con meditación.

Lo ocurrido en torno a la propuesta de creación de un grupo de trabajo sobre biotecnología

(quizás la única instancia en que se discutió un tema ambiental) ilustra con claridad la situación del medio ambiente en la OMC. Cuando todo indicaba que las propuestas de creación de este grupo en la OMC (que en efecto significaría un debilitamiento sustancial del Protocolo de Bioseguridad que se estaba negociando entonces y fue aprobado recientemente) fracasarían por la oposición de la UE, manifestada en reiteradas declaraciones de los Ministros de Medio Ambiente, la Comisión Europea decidió aceptar las propuestas, con algunas modificaciones, a cambio de que los proponentes (Canadá, EE.UU.) hicieran concesiones en otras áreas puramente comerciales. Es decir, aun para los países que se precian de ser la vanguardia de las relaciones entre comercio y medio ambiente, la cuestión es poco más que una ficha más en el juego de obtención de concesiones comerciales.

Este episodio (y la suerte que corrieron las demás propuestas que se plantearon) llama a reflexión. Pareciera que ningún país está listo para negociar un régimen comercial multilateral convergente con la sustentabilidad del desarrollo —ningún país está dispuesto a modificar su agenda comercial en función de imperativos de desarrollo sostenible—. Pese a toda la retórica y el trabajo analítico que se genera especialmente en EE.UU. y la UE, lo cierto es que la política ambiental sigue siendo muy débil frente a la política comercial. En este sentido, es interesante notar como las grandes ONG de los países más poderosos todavía no pueden influir sustantivamente en las agendas comerciales de sus propios Estados, no obstante lo cual ejercen un fuerte cabildeo sobre los países en desarrollo. Si a esto se extienden los dichos de Clinton en relación a normas laborales (en el sentido de que sería deseable en el futuro poder imponer sanciones comerciales para impulsar estándares laborales en los países en desarrollo), los motivos de preocupación sobre las intenciones y los efectos de vincular comercio y medio ambiente en el corto plazo siguen tan vigentes como antes.

En suma, Seattle nos deja por un lado logros significativos, algunos formales (como que el borrador de Declaración Ministerial incorpore preocupaciones ambientales), y otros más sustantivos (como un debate público amplio y una mayor conciencia sobre el tema entre los gobiernos y el público en general). Pero por el otro nos permite medir cuán lejos hemos llegado en este camino, y hace pensar si, hoy por hoy, no hay más razones para temer una utilización perniciosa de la vinculación comercio-medio ambiente que esperar un comportamiento responsable.

Comercio y medio ambiente en la Declaración Ministerial

Como se dijo, el tema ambiental fue siempre marginal a las negociaciones en su conjunto, aunque en relación a anteriores Conferencias, la inserción de estas cuestiones ha sido notoria y significativa. El último borrador de Declaración Ministerial que se llegó a discutir (hay que recordar que no estaba consensuado) contiene las siguientes menciones claramente relacionadas con el medio ambiente:

El Preámbulo hace mención al sistema de comercio y la identidad cultural, la diversidad y la necesidad de adaptación a la globalización. También menciona el derecho de las comunidades indígenas a beneficiarse del comercio internacional, y hace una larga y problemática alusión al medio ambiente, en la que se mezclan los temas de sinergias y coordinación política, los conflictos entre la liberalización y la protección del medio ambiente y el derecho de cada país de fijar estándares ambientales según le parezca.

En el capítulo sobre los objetivos de una nueva ronda de negociaciones se mencionan el desarrollo (promover el desarrollo y la erradicación de la pobreza) y el desarrollo sostenible. La importancia de estas menciones es que abren el terreno de lo legítimamente discutible en una eventual ronda.

(Viene de pág. 5) ▶

Respecto a la estructura de una eventual ronda, se asigna al Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC un rol más activo en el seguimiento de las negociaciones. Con este mandato, el Comité analizaría las distintas negociaciones desde la perspectiva de sus implicancias ambientales.

En el capítulo sobre agricultura, se hizo explícito que el concepto de "preocupaciones no comerciales" del Art. 20 del Acuerdo sobre la Agricultura incluye la necesidad de proteger el medio ambiente. Este es un fuerte reclamo de la UE y se enmarca, por un lado, en sus estrategias proteccionistas, y por el otro en la presión interna de las ONG en los países de la Unión.

En el capítulo sobre normas de la OMC, se hace referencia a la necesidad de eliminar los subsidios a la pesca, lo que contribuye a la sobre-capacidad pesquera y el consecuente agotamiento del recurso. Esta iniciativa fue presentada como una en la que todos ganan: el comercio, el medio ambiente y el desarrollo.

En materia de propiedad intelectual, se menciona el examen de las relaciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) con el conocimiento tradicional. También se menciona la revisión del Art. 27.3(b) a la luz de los nuevos desarrollos y prácticas tecnológicas y legales. La importancia de estas menciones es doble: por un lado, recogen las preocupaciones de varios países (y organizaciones no gubernamentales) en especial los andinos, sobre los impactos del régimen de propiedad intelectual sobre el conocimiento tradicional; por el otro, hacen referencia a los nuevos marcos legales (como el Convenio de Diversidad Biológica) y abre la puerta a que se discutan en la OMC aspectos relacionados con la bioseguridad.

La Declaración contiene la creación de un Grupo de Trabajo sobre Biotecnología con un mandato de investigación. Tres propuestas fueron presentadas sobre este tema: una por Canadá, otra por EE.UU. y una tercera por la UE. Como se indicaba arriba, esta última causó conflicto entre los miembros de la UE, quienes, por boca de los Ministros de Medio Ambiente, desconocieron la iniciativa y la adjudicaron a la discrecionalidad de la Comisión. La creación de semejante Grupo sería muy problemática para la efectividad del Protocolo de Bioseguridad, y su creación parecía gozar del apoyo tácito de algunos países del Grupo Cairns, especialmente los que son también miembros del Grupo Miami en las negociaciones del Protocolo (como Argentina, Chile y Uruguay).

También se hace mención a la necesidad de que los países en desarrollo efectivamente par-

ticipen en las discusiones de los organismos internacionales de estandarización. Esta mención tiene importancia ya que en estas organizaciones se determinan estándares y normas ambientales que tienen relación con las barreras técnicas al comercio en el seno de la OMC.

La iniciativa de Liberalización Acelerada del Comercio, un paquete de bienes sobre los que se esperaba reducir de forma acelerada los aranceles, entre los que estaban los productos forestales, no fue acogida. Por ahora parece poco probable que se desarrolle el comercio de productos forestales, posibilidad que había puesto en alerta a muchas organizaciones ambientalistas.

Finalmente, cabe notar que las preocupaciones ambientales se encuentran diseminadas a lo largo del texto, lo cual en sí mismo también es indicativo de los avances que se están dando en la vinculación del comercio y el medio ambiente.

Transparencia en Seattle

Este tema fue uno de los aspectos centrales de la Conferencia. "Transparencia" tiene dos connotaciones: "transparencia interna" y "transparencia externa". Ambas merecen comentarios.

Transparencia interna

El diseño del proceso de negociación en la OMC es esencialmente excluyente. El sistema funciona con un pequeño grupo (integrado por EE.UU., la UE, Canadá y Japón) que decide sobre los temas más importantes y la orientación de las negociaciones. Este grupo luego abre el juego a un número limitado de países, organizados según los temas de la agenda, con los que discuten las condiciones y los principios de acuerdos. En este segundo grupo se incluyen los países en desarrollo más importantes (entre los latinoamericanos, Argentina, Brasil y México). Luego, las decisiones que se toman a este segundo nivel son transmitidas al resto de los Miembros de la OMC, que se enfrentan a hechos virtualmente consumados.

Durante la Conferencia de Seattle se hicieron oír fuertes críticas al sistema, lo cual motivó que el segundo nivel de discusión se abriera a todos los países que desearan participar. La consecuencia de esto fue doble: a) Los grupos de negociación se volvieron demasiado grandes y se tornó virtualmente imposible avanzar; b) Por fuera de los grupos, los países más importantes continuaron realizando reuniones cerradas, con lo que el sistema volvía a su anterior diseño, con el agravante de que ahora no se sabía quién estaba negociando con quién y en donde.

Al final del segundo día de conferencia, este mecanismo entró en crisis. Los países africanos emitieron una dura declaración denunciando la

marginación a la que se los sometía. Los países latinoamericanos y asiáticos no llegaron a emitir un documento similar, pero lo discutieron y el ánimo estaba igual de caldeado. Por su parte, la UE también criticó el procedimiento, manifestando su preocupación por la incapacidad de equilibrar la transparencia interna con la eficiencia del proceso.

En el contexto de unas negociaciones trabadas en torno a los temas sustantivos (agricultura, antidumping, implementación), esta crisis del procedimiento fue definitiva para el fracaso de las negociaciones.

La transparencia interna se perfila como tema de discusión previo al reinicio de las negociaciones. Ya lo han planteado la UE y Japón desde la perspectiva de organizar un sistema de negociación eficiente (y, quizás, con la intención de contar con un elemento que les permita regular la velocidad de las negociaciones); Japón en particular ha propuesto que se establezca en la OMC un grupo asesor integrado por países desarrollados y en desarrollo para mejorar la transparencia. Por su parte, varios países en desarrollo lo plantean desde la perspectiva de democratizar el sistema. Esta negociación genera dos preocupaciones: que las energías se deriven a discusiones de forma (que si bien son importantes, son instrumentales), y que se termine imponiendo un sistema de toma de decisiones formalmente relacionado al peso económico de los Miembros (como ocurre en el FMI).

Transparencia externa

A diferencia de lo que ocurrió con la transparencia interna, Seattle vio una mejora importante en la transparencia externa. El acceso que las organizaciones de la sociedad civil, y por extensión el público general, tuvieron al proceso negociador fue algo sin precedentes. Las ONG acreditadas tenían el mismo nivel de acceso que la prensa, incluyendo las reuniones plenarios, y los documentos que iban surgiendo del proceso negociador (borradores de acuerdos) circulaban con bastante celeridad.

Este avance presenta varios aspectos problemáticos (como la representatividad, legitimidad y responsabilidad de las ONG), y la tarea ahora es consolidar el espacio que se ha abierto de una forma que salve las preocupaciones y evite retrocesos. Con todos los problemas que presenta, el acceso de las organizaciones de sociedad civil (y por extensión el público) es una evolución positiva.

Conclusiones: Para avanzar en la relación

Todo parece indicar que el tema ambiental se está consolidando en la OMC. Por ello, es cada vez más importante comprender qué espacio es el que ocupan estos temas en este momento y manejar estrategias de más largo plazo. Una

interpretación posible de Seattle es que los mismos todavía son parte de las estrategias comerciales de los países desarrollados; en la OMC todo está supeditado al comercio: transparencia, medio ambiente, normas laborales, todos los temas pasan a ser piezas en el juego comercial.

Seattle también muestra que hay todavía un largo camino que recorrer en materia de creación de confianza tanto entre gobiernos como entre gobiernos y organizaciones de sociedad civil. Las declaraciones de Clinton en materia laboral y la jugada de la UE en materia de biotecnología no hacen más que confirmar la sospecha sobre las verdaderas intenciones de estos países cuando traen el tema ambiental a la mesa de negociaciones. En este contexto, el rol de las ONG puede ser percibido como táctico en la estrategia comercial de la UE y EE.UU. ya que las ONG de estos países no parecen estar en condiciones de lograr cambios profundos en las políticas y estrategias internacionales de sus propios países.

Todo esto llama a la prudencia. Por un lado, debe reiterarse que es imperativo buscar una convergencia entre los regímenes comerciales y ambientales. Por otra parte, debe entenderse que esta convergencia es un proceso en cuyo desarrollo hay que estar atentos a las estrategias comerciales ocultas detrás de las preocupaciones ambientales.

Son varios los puntos de entrada posibles para construir una agenda sobre comercio y medio ambiente en nuestros países. Por ejemplo:

Buscar el fortalecimiento de los acuerdos ambientales internacionales, especialmente reclamando que los países de la OECD cumpla con sus compromisos en el marco de los mismos es una forma de sincerar la discusión comercial-ambiental, al trasladarla a foros que buscan la sustentabilidad sin ambigüedades.

Otro punto de suma importancia es la necesidad de fortalecer la discusión y las instituciones regionales y subregionales comerciales y ambientales.

Finalmente, sería muy positivo fortalecer vínculos de nuestros gobiernos con las organizaciones de la sociedad civil.

El que no se haya acordado nada en Seattle abre a América Latina un nuevo espacio de reflexión y preparación para tomar posiciones informadas sobre la materia. Nuestra región es notoriamente reticente a abordar la cuestión, y en consecuencia carece de argumentos, estrategias positivas y propuestas, y se debe esperar que tanto EE.UU. como la UE vuelvan a la carga con el tema.

La reserva ecológica Costanera Sur y el área metropolitana de Buenos Aires

POR MARCELA VITALE (*)

La ciudad de Buenos Aires (CBA) ha ido creciendo urbanísticamente de modo acelerado durante las últimas décadas, sin un manejo controlado del uso del suelo y los espacios. Tanto es así que, hoy en día, nos encontramos con la crítica relación área verde (1) por habitante urbano, estimada en 1.9m²/hab. para la Capital Federal y 1.0m²/hab. para el Gran Bue-

nos Aires (Conurbano Bonaerense) (2). La CBA se encuentra así con un nivel muy por debajo de lo aconsejado por organizaciones internacionales, tales como la Organización Mundial de la Salud, para quien el valor deseable es la disponibilidad de un mínimo de 9m²/hab., a la vez que se percibe una marcada diferencia con la cifra promedio alcanzada por América Latina

en donde la relación área verde por habitante llega a los 3.5m²/hab. urbano (3).

A su vez, la historia de la Ciudad de Buenos Aires determinó que el trazado de las vías de comunicación, confluya en un mismo punto donde se sitúa el centro administrativo, comercial y poblacional más grande del país,

que hoy por hoy mantiene una población estable de aproximadamente 3 millones de habitantes (4). Desde su origen, la ciudad fue expandiéndose en forma espontánea e improvisadamente, es decir, sin planificación (5) alguna, lo cual condujo progresivamente a un estado ambiental crítico y difícil de sobrellevar.

(*) Analista ambiental.

(1) La noción de áreas verdes comprende aquellas zonas de vegetación que pueden mejorar la calidad de vida del hombre al prevenir desastres naturales, al proporcionar lugares naturales para salvaguardar la calidad de recursos tales como el aire, el agua, la flora, la fauna, y al proveer lugares de recreación. (Soerensen, M.; Barzetti, V.; Keipi, K. y Williams, J. (1998) Manejo de las áreas verdes urbanas. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.).

(2) Osvaldo Guerrica Echeverría 1997, Palermo Amigos del Lago y Después, 2da edic., ed. Gráfica Porteña. Documento "Asamblea Permanente por los Espacios Verdes Urbanos, Declaración de Principios".

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, 1998, Plan Urbano Ambiental, Cap IV "Espacio Público y Vivienda" (4.3.2 "El verde en la recreación a escala semanal").

(3) Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, BID, Programa de NU para el desarrollo (S/F) Informe: Nuestra propia Agenda.

(4) "...La Capital Federal mantiene una población estable de aproximadamente 3 millones de habitantes, el entorno metropolitano se expande en las últimas décadas hasta alcanzar por sí, es decir excluyendo a la Cap. Fed., una población de

más de 9.000.000 de habitantes según el censo Nacional de Población y vivienda de 1991... - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, 1998, Plan Urbano Ambiental, Cap. I (1.3 "Buenos Aires y el País) p.24.

(5) Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, 1998, Plan Urbano Ambiental, Cap. II "Población y territorio".

El ciudadano que la habita está rodeado de factores externos agresivos, como son la contaminación del aire, la degradación estética, visual y auditiva, como también del suelo y de las aguas (superficiales y profundas tales como las del Riachuelo y las napas de agua respectivamente). Estos, sumados a otros problemas ambientales globales, invaden continuamente al habitante de la CBA y de a poco van bloqueándole los cinco sentidos que le permiten conectarse con la naturaleza (6), su medio de vida. Mas aún el crecimiento productivo descontrolado que aumenta la cantidad y variedad de la oferta de productos y servicios, origina pseudo-satisfactores (7) que no le ayudan a satisfacer las necesidades básicas y poder así realizarse como persona.

El Hombre, perdido en la "isla ciudadana" no comprende, ni toma conciencia de lo que significa tener una buena "calidad de vida", sin confundirla con un buen "nivel de vida" (8); lo cual lo lleva a desvalorizar y por lo tanto no saber conservar los "recursos naturales" que se le presentan.

El Parque Natural y Reserva Ecológica Costanera Sur (PNyRECS) posee 350ha de Naturaleza Silvestre representativa de los ambientes pampeano y ribereño típicos de la República Argentina. Ubicada en la Capital Federal, brinda todos los días del año la posibilidad de acceder a un área verde natural para recreación, esparci-

miento, educación y concientización ambiental, a los millones de habitantes de la Ciudad, el Gran Buenos Aires, además de una gran cantidad de turistas, tanto del interior del país como del extranjero.

Es por ello que este espacio verde constituye una oportunidad única para conectarse con la naturaleza dentro de la propia ciudad, a la vez representando una forma de mejorar la calidad de vida de quienes la habitan. Consideramos que "calidad de vida", —es un concepto central de la problemática del medio ambiente y el desarrollo sustentable. La calidad de vida representa algo más que un "nivel de vida" privado. Exige, entre otros elementos, la máxima disponibilidad de la infraestructura social y pública para actuar en beneficio del bien común y para mantener el medio ambiente sin mayores deterioros y contaminación. Pero la calidad de vida exige también un sinnúmero de factores relativos, la mayor parte de ellos no cuantificables conceptualmente, que contribuyen a la satisfacción de los deseos y aspiraciones, además de las "necesidades humanas" — (9). Podrá verse que el PNYRECS permite mantener el medio ambiente sin mayores deterioros y brinda un sinnúmero de factores relativos no cuantificables contribuyendo a la satisfacción del "ser" y no a la de "tener".

Sin embargo, existe el peligro de que se pierda la posibilidad de disfrutar de los beneficios

actuales y potenciales del Parque como Reserva Ecológica. Esto se debe por un lado a que las tierras en las cuales se asienta el PNYRECS tienen un gran valor económico potencial; tanto para el sector ligado a la construcción, como para los emprendimientos industriales (10). El sector donde se ubica es estratégico para cualquier tipo de proyecto que quiera llevarse a cabo, ya que es un área libre que se encuentra a solo 10 minutos del centro poblacional, comercial y administrativo más grande del país, que por su gran escasez de espacios hace que el m² ascienda a valores altísimos. Por esta razón, el PNYRECS enfrenta constantes amenazas a partir de las pretensiones originadas en proyectos de urbanización.

Es por ello que se vuelve imprescindible conservar esta zona que hasta el día de hoy goza de una protección legislativa, como área protegida dentro del ámbito del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esto evita la utilización de estas tierras para fines comerciales o de otro tipo que amenacen su existencia; ha permitido el acceso libre y gratuito a todo aquel que quiera visitarla y a su vez brinda un lugar único con vida silvestre a pocos minutos del pleno centro de la ciudad.

Como lo señalamos anteriormente, las tierras del PNYRECS contienen un lugar único por su origen, y por su posición geográfica ya que posibilita la concientización y educación ambiental, el esparcimiento y la recreación de

millones de personas que viven a sus alrededores y que pueden acceder a ellas, gozando así el público de un Parque Natural a sólo 10 minutos del mayor centro poblacional, administrativo y comercial del país. Sin embargo, este mismo motivo que la destaca, valoriza y le da razón a su existencia, constituye también su mayor amenaza.

Por otra parte, debido a que la Capital Federal y el Gran Buenos Aires tienden a una concentración urbanística cada vez mayor, y los espacios requeridos están prácticamente agotados, el espacio ocupado por la Reserva Ecológica cobra cada vez mayor valor.

El peligro que corre este área natural se da porque a la hora de evaluar sus ventajas, resulta mucho más sencillo tener en cuenta el valor económico de sus tierras, que la apreciación o ponderación de sus méritos intangibles, tales como la recreación, el esparcimiento, la educación, y concientización ecológica y ambiental que pueden brindar a la población en la actualidad y en el futuro.

La Reserva Ecológica Costanera Sur, basada en sus comienzos en una parte de la historia reciente sucedida en Buenos Aires, atenúa el alto deterioro ambiental de la misma, y colabora con los principales ideales que llevaron en todo el mundo a establecer el concepto "medio ambiente", donde a través de declaraciones, acuerdos, convenios y otros, se ha ayudado a que se lo respete y maneje sustentablemente.

La Reserva Ecológica, siempre manteniendo su entidad como tal, otorga múltiples beneficios a la población de la Capital Federal en el presente, y el futuro, por tener un valor importantísimo sobre lo que es la concientización ambiental directa a cada ciudadano. Así también es promotora de la preservación y conservación del medio ambiente natural, resistiendo la urbanización excesiva que desplaza las áreas verdes, no dándole lugar al desarrollo silvestre de las especies vegetales y animales, capaces de conformar un ecosistema y mantenerlo en equilibrio sin que intervenga la mano del hombre. ♦

Juan Manuel Arnedo Barreiro, 1994, Fundamentos para la Reforma Institucional de la Ciudad de Buenos Aires, 1ra edic., ed. Ad-Hoc, p. presentación, Cap. II (2.2 La Ciudad de Buenos Aires).

(6) Osvaldo Guerrica Echeverría 1997, Palermo Amigos del Lago y Después, 2da edic., ed. Gráfica Porteña, Lic. Ercilia Schiratti "Por qué los espacios verdes", Arq. Ana María Barral "Acerca de la Polución visual ciudadana en Buenos Aires".

(7) Pseudo-satisfactores: Son elementos que estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada. Su atributo especial

es que generalmente son inducidos mediante la propaganda, la publicidad y otros medios de persuasión. Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde, Martín Hoppenhayn, 1994, Desarrollo a Escala Humana, compilado de Manuel Acevedo 1995, Manual Introductorio de Economía, ed. Ediciones de la Universidad, Cap. Fed.

(8) Es habitual medir el "nivel de vida", indicador básicamente cuantitativo y resultante de diversos índices estadísticos, que está relacionado con los conceptos tradicionales de crecimiento y desarrollo económico. Calidad de vida sustituye al nivel de vida. La primera se relaciona fundamentalmente con "ser" y el segundo con "tener" o más bien, con un delicado balance

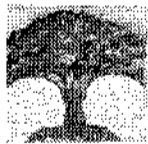
entre tener y ser que podría formularse como "tener para ser", con énfasis en el ser. Pag.11. Comisión de desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, BID, Programa de NU para el desarrollo (S/F) Informe: Nuestra propia Agenda. p.11.

(9) Comisión de desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, BID, Programa de NU para el desarrollo (S/F) Informe: Nuestra propia Agenda. p.11.

(10) Osvaldo Guerrica Echeverría 1997, Palermo Amigos del Lago y Después, 2da edic., ed. Gráfica Porteña, "Artículos publicados de autor", p. 250-253.

Tercer Coloquio FARN Propuestas de políticas públicas de desarrollo sustentable

Auspiciado por la Fundación Tinker con la cooperación del grupo avina



28, 29 y 30 de septiembre de 2000
Hotel 13 de Julio
Ciudad de Mar del Plata, Argentina

Los coloquios no son conferencias ni clases magistrales, sino oportunidades de participación

● El objetivo de este proyecto es realizar encuentros anuales de reflexión y análisis de propuestas de políticas públicas de desarrollo sustentable. Se tratará de lograr consenso en torno de algunas propuestas que serán presentadas como Recomendaciones a las Autoridades de los poderes ejecutivos y legislativos nacionales, provinciales y municipales.

● Convocamos a:

- Autoridades gubernamentales
- Empresarios
- Organizaciones no gubernamentales
- Instituciones educativas

● Temas a tratar:

- Pescay Sustentabilidad
- Turismo y Desarrollo Sustentable
- Regiones Metropolitanas Sustentables
- La Sustentabilidad de la Educación

● Participan de esta convocatoria
• Asociación Marplatense de Estudios Ambientales Integrales - AMEAI -

• Centro para la Defensa de la Pesca - CEDE-PESCA -

• Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible - CEADS -

• Fundación Argentinos a las Cosas - FUNDARCO -

• Fundación Naturaleza para el Futuro

• Fundación Patagonia Natural

• Fundación SES - Sustentabilidad, Educación y Solidaridad

Apoyan este programa:

Auspiciantes:

- Alfajores Havana S.A.
- Cabrales S.A.
- Colegio de Abogados de Mar del Plata
- Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires
- Municipalidad de General Pueyrredón
- Omicrom Software
- Secretaría de Cultura de la Municipalidad de General Pueyrredón
- Sección Informativa y Cultural de la Embajada de los Estados Unidos

Programa Amigos de los Coloquios FARN:

- Luncheon Tickets
- Organización Techint S.A.
- Papel Prensa
- Revista Gerencia Ambiental
- Shell Cía Argentina de Petróleo S.A.
- Sheraton Mar del Plata Hotel
- Tetra Pak Argentina
- Total Austral

● Panel Inaugural (abierto al público)
Invitados:

- Jonathan Lash, Presidente, The World Resources Institute, Estados Unidos (confirmado)
- Walter Arensberg, Jefe de División de Medio Ambiente - Depto. de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Estados Unidos

● Panel Importancia de la Educación para el Desarrollo Sustentable (abierto al público)

Invitados:

- Myrna Alexander, Directora, Dirección Subregional Argentina, Chile y Uruguay, Banco Mundial, Argentina (confirmada)
- Juan José Llach, Ministro de Educación, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina
- Brizio Biondi, Presidente del Consejo Directivo, INCAE (confirmado)

● Ejes Temáticos:

- Pesca y Sustentabilidad

Coordinado por: Francisco Ingouville, Especialista en Manejo de Conflictos - FARN-

"Muchos barcos, pocos peces"

La captura en la Argentina creció en forma exponencial durante la última década hasta que se exportaron más peces que carne vacuna.

Ese crecimiento demostró no ser sostenible y hace tiempo que el sector enfrenta una grave crisis.

Cupos y vedas imponen una inversión del crecimiento sumamente penoso para los involucrados.

Se ven afectados los trabajadores, los empresarios chicos, los medianos y los grandes, los intermediarios, los consumidores, las autoridades locales, provinciales y nacionales.

La falta de una política estable afecta la conducta de los actores de este problema. Falta de información confiable, burocracia, ineficiencia, corrupción y desconfianza agravan el panorama.

Nadie quisiera ver morir a la gallina de los huevos de oro, pero para salvarla hace falta diálogo, acuerdo y aplicación constante de una política concertada. El coloquio de la FARN es una oportunidad.

(Continúa en pág. 8) ▶

(Viene de pág. 7) ▶

• Turismo y Desarrollo Sustentable

Coordinado por: Luis Castelli - Director de la Fundación Naturaleza para el Futuro

El turismo, uno de los sectores más poderosos de la actualidad, se ha convertido en la actividad que genera mayor capital y puestos de trabajo en todo el planeta, alcanzando un 10% del producto bruto mundial.

En áreas naturales, es particularmente importante porque permite movilizar recursos del sector privado, contribuyendo al desarrollo de las economías locales y nacionales y, a su vez, generando un incentivo para la conservación de los lugares, su cultura y diversidad biológica.

Sin embargo su incesante crecimiento industrialmente expone a las áreas de especial sensibilidad ecológica o paisajística, a una mayor presión, y al riesgo de una degradación ambiental y cultural que hace imprescindible un planeamiento adecuado al aumento de visitantes y a la capacidad de ocupación de los lugares turísticos.

El inmenso potencial de nuestro país y la necesidad de contar con una política enérgica destinada a fortalecer los mecanismos institucionales que permitan preservar la calidad de sus recursos naturales y culturales hace imprescindible llevar a cabo un análisis integral que conduzca a la elaboración de propuestas que promuevan el desarrollo de un turismo sustentable.

• Regiones Metropolitanas Sustentables

Coordinado por: María del Carmen García, Coordinadora del Programa Gobernabilidad y participación FARN-

La problemática de los fenómenos metropolitanos se ha convertido en una cuestión central

en la agenda de las políticas públicas. Las aglomeraciones urbanas son el resultado de procesos de crecimiento económico y demográfico que han generado la concentración de población en espacios urbanos donde las actividades y las expectativas de crecimiento económico y mejores condiciones de vida son mayores. Esta circunstancia ha causado graves problemas de desequilibrios territoriales, sociales y ambientales.

La solución a los mismos debe venir del trabajo conjunto de los distintos niveles de gobierno involucrados, con participación de las entidades civiles y del sector empresarial.

La propuesta de FARN es abordar los diversos aspectos relativos al gobierno de las regiones metropolitanas en orden a la sustentabilidad y mediante el análisis de casos y con el aporte académico, empresarial y ciudadano llegar a consensuar recomendaciones validas tanto para el gobierno como para la gestión de las regiones metropolitanas sustentables.

• La Sustentabilidad de la Educación

**Coordinado por: Alberto Croce - Director de Fundación SES
Facilitadora: María Laura Schiffrin - Fundación SES**

La FARN ha aceptado, luego de las propuestas de los Coloquios anteriores, que el tema de Educación debe tener continuidad en todos los Coloquios por su naturaleza estratégica y estructural.

Este año queremos brindar un espacio a un tema crucial que requiere debate, audacia y creatividad:

-¿Qué rol juega la educación en los procesos de desarrollo sustentable?

-¿Qué papel se le asigna desde la lógica del Paradigma del Desarrollo Sustentable y cuáles son las exigencias que se le plantean desde esta perspectiva?

-¿Cómo se articula la expectativa de sustentabilidad de los procesos educativos con la transversalidad y diversidad que los caracterizan y a la vez con la urgencia de respuestas formativas que nuestra sociedad plantea de manera acuciante?

-¿Qué tipo de sustentabilidad puede exigirse a la educación?

-¿Cuáles son los factores que promueven y/o garantizan dicha sustentabilidad?

-¿Cuáles son los ámbitos de decisión y quiénes son los actores que intervienen en asegurarla?

La Fundación para el Cambio Democrático colaborará con la facilitación de los talleres del Coloquio

**TERCER COLOQUIO FARN
abierta la inscripción desde el 29 de agosto hasta el 15 de septiembre
para mayor información dirigirse a la secretaria del coloquio
Tel: 4783-7032 / 4787- 5919 (Int. 25) Fax: 4787-3820 / 4788-4266 (Int. 25)
e-mail: coloquios@farn.org.ar Monroe 2142, 1° B (1428) Cap. Fed.
horario de atención: 10 a 18 hs.**

Homenaje

La Dirección de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales y el Consejo de Redacción del Suplemento de Derecho Ambiental lamentan con profundo dolor el fallecimiento de Adriana Schiffrin, una destacada jurista y pionera en el campo de la mediación ambiental. Adriana colaboró con este Suplemento en varias ocasiones con artículos que han enriquecido el conocimiento jurídico ambiental de nuestro país. Su contribución, en lo académico y humano, se ha inspirado siempre en un profundo respeto por los derechos humanos, y los valores que subyacen al desarrollo sustentable. Quienes tuvimos el honor de conocerla y trabajar con ella, ya sentimos tu ausencia irreparable.

Daniel Sabsay
Juan Rodrigo Walsh

Foro de la FARN

El Foro de la FARN es un grupo donde participan personas provenientes de distintos sectores y profesiones, involucradas en la temática ambiental, con el objeto de informarse, actualizarse y debatir sobre aspectos referidos a la política, la legislación, la economía y la organización institucional del medio ambiente.

El Foro tiene 6 años, fue inspirado por Pedro Tarak y en la actualidad cuenta con 155 inscriptos. Hasta este año la modalidad de participación era a través de reuniones mensuales facilitadas profesionalmente.

Con el tiempo a esa facilitación se le incluyó un orador que presenta el tema elegido para la reunión y que luego es debatido por los presentes. La duración de estas reuniones es de aproximadamente dos horas. Este año coordinan el foro: Augusto Paz, Coordinador del Área Legal del Instituto de Medio Ambiente y Ecología del Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo de la Universidad del Salvador, y Carlos Cañas, Funcionario de Políticas Ambientales y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Las reuniones de este año han sido:

Ciudades Sostenibles: por el Dr. Carlos González Guerrico, Coordinador de la Comisión de Estudios Ambientales del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

El criterio socio-educativo como herramienta de gestión ambiental. La política de concientización: por el Lic. Carlos Garat, Director de Medio Ambiente de la Municipalidad de Pilar.

Dada la cantidad de participantes del foro y la riqueza de alternativas que presenta la problemática ambiental, este año se están ensayando dos nuevas modalidades de participación:

Happy hour del FORO: El Segundo miércoles de cada mes se reúnen los miembros en Buller, una cervecería de Recoleta, para ponerse al día en relación con la problemática y las novedades en materia de Medio Ambiente. Son encuentros informales que tienen por objeto brindar un espacio de relación no formal para los líderes ambientales. La primera se realizó el 17 de mayo y, salió muy bien, contó con la participación de 15 personas y la siguiente fue el miércoles 14 de junio.

FORO virtual de debate ambiental: Esta es una modalidad que se está comenzando a implementar. La idea fuerza que le dio origen es la de aprovechar las ventajas de Internet para una mayor reflexión y trabajo en equipo. Se piensa que la Red es una herramienta y como tal su bondad o maldad dependerá de cómo y para qué se la utilice, por ello el foro quiere utilizarla para invitar a la integración, participación y reflexión de sus miembros. Esta nueva modalidad ha surgido de las ideas y el trabajo de la Web master de la Fundación, Ana María Kleinman.

Para participar, los invitamos a dirigirse a la FARN (Monroe 2142, 1° "B"), donde por lo general el último jueves del mes se realizan las reuniones. Es aconsejable confirmar antes al 4783-7032 / 4787-5919, info@farn.org.ar ó en la www.farn.org.ar.

Augusto Paz, Co-coordinador del Foro.

Centro de información jurídico-ambiental

El Centro de Información Jurídico-Ambiental de la FARN ha puesto a disposición de los usuarios su base de datos de normativa ambiental en Internet. La base *EcoLegis* es el resultado de un proyecto conjunto con el Regional Environmental Law Centre for Central and Eastern Europe (REC) donde cada organización ha dispuesto su legislación ambiental, de carácter regional, para su consulta remota.

El lanzamiento de la base *EcoLegis* se realizó en Malasia en el marco de la 2da. Conferencia de

Conocimiento Global (Global Knowledge II) realizado en la ciudad de Kuala Lumpur del 7 al 10 de marzo de 2000. La asistencia a dicho evento fue acompañada de la exposición de un trabajo especialmente elaborado para la ocasión. El trabajo presentado se llama: "Integrando publicaciones impresas y electrónicas en internet". Puede ser consultado en nuestro Centro de Información o puede solicitarse vía correo electrónico.

Bib. Patricia Aizersztein Coordinadora Centro de Información Jurídico-Ambiental.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Centro Regional de Investigación y Capacitación - Sustentar

El Centro Regional de Capacitación e Investigación para la Sustentabilidad—Sustentar—perteneciente a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales ofrece cursos orientados a la capacitación en materia de políticas, derecho y organización institucional pública y privada.

Cursos:

Curso Introductorio: Derecho y Política Internacional sobre Ambiente y Desarrollo
Profesores: Daniel Ryan (Coordinador); Andrés Napoli; Fabiana Oliver y Mariana Tognetti.
Costo: \$ 110

Curso: Negociación y Manejo de Conflictos para el Desarrollo Sustentable.
Profesor: Francisco Ingouville
Costo: \$ 150

Para mayor información, contactarse con:

María Inés Nicolini
Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Monroe 2142
1428 - Buenos Aires
Tel./Fax: 4788-4266 / 787-3820 / 5919
E-mail: minicolini@farn.org.ar