



Análisis de la reforma a la ley 123 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre evaluación del impacto ambiental. ¿Avance o retroceso?

ESCRIBE: MARÍA CRISTINA ZEBALLOS DE SISTO (*)

El artículo 30 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el Título referido a las Políticas Especiales, establece la obligatoriedad de efectuar "la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública". Es evidente que la consagración de este principio, en la Carta Magna de nuestra ciudad capital, compromete a los responsables de su gobierno respecto del cumplimiento de alguna instancia de evaluación del impacto ambiental antes de autorizar nuevos emprendimientos públicos o privados.

Es que al adoptar esta herramienta de gestión ambiental los constituyentes de 1996 incorporaron, por un lado, la obligación de poner en marcha un instrumento de gestión capaz de localizar, descubrir y analizar sistemáticamente todas las consecuencias ambientales, positivas o negativas de carácter potencial, que pudieran producir las actividades antrópicas, "susceptibles de relevante efecto", a realizarse dentro de la ciudad, antes de que los responsables políticos decidan sobre la autorización final de un proyecto. Y, por el otro, la necesidad de elaborar una ley especial para tornarla operativa. Ella se sancionó el 10 de diciembre de 1998 con el número 123. La que estableció un verdadero sistema de habilitación ambiental urbana.

A la sanción de la Ley 123 se llegó luego de un mecanismo de consulta, con todos los sectores interesados, organizado por la Comisión de Ecología de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, al tiempo de su promulgación, la norma mereció duras críticas impulsadas por ciertos intereses inmobiliarios que veían en el Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), por ella creado, una severa traba a los proyectos vinculados con las construcciones en propiedad horizontal de edificios multifamiliares y de oficinas. Ellas llevaron a una serie de modificaciones del sistema adoptado hasta llegar a la sanción de la ley 452, el 5 de setiembre de 2000, que tuvo la virtud de vaciar de contenido al loable principio del artículo 30 de la Constitución.

Vamos a analizar primero el sistema original de la Ley 123, para después evaluar sus modificaciones, con el objeto de determinar si hoy se está cumpliendo con lo mandado por la Constitución porteña.

Las cuestiones previas a la sanción de la Ley 123

Los alcances del art. 30 enfrentó a los legisladores, al momento de elaborar la que sería Ley 123, a un complejo proceso de interpretación del principio constitucional. Las dudas giraron alrededor de los siguientes puntos:

¿Qué se quiso expresar cuando se estableció "la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado"? ¿El texto constitucional trataba de implementar un mero estudio ambiental? ¿O había que crear un sistema específico? Esta fue la primera serie de preguntas que se formularon los legisladores y sus asesores. En ese momento se entendió que la norma estaba exigiendo un verdadero procedimiento de evaluación de impacto ya que imponía la realización de audiencias públicas. Asimismo, se resolvió que el Poder Legislativo de la Ciudad tenía libertad para adoptar y regular el sistema que resulte más adecuado a las evaluaciones ambientales del sistema urbano.

La evaluación previa y las actividades y obras preexistentes: La segunda pregunta giró alrededor del concepto de evaluación previa. Aquí se interpretó que el texto constitucional apuntaba a exigir estudios y evaluaciones ambientales antes de que se concreten las autorizaciones que permiten poner en marcha determinados proyectos o emprendimientos (1). Sin embargo algunos creían que el texto constitucional había excluido la evaluación de las obras ya realizadas (como un derecho adquirido). Los alcances de esta deducción hubieran resultado muy graves ya que podría interpretarse que las evaluaciones de las actividades que contaban con una autorización en regla al momento de su sanción no podían realizarse. Tampoco podrían corregirse los efectos colaterales luego de una evaluación posterior. Es por ello que para estos casos en el Capítulo XIX se creó un "Régimen de Adecuación" (art. 40 hoy modificado).

La cuestión del relevante efecto: Llegamos aquí al punto más conflictivo de la interpretación del texto constitucional. Es también el nudo que luego llevará a la posterior modificación del procedimiento. Esta frase requirió un verdadero esfuerzo para determinar su sentido. Fuimos testigos de la labor de la Comisión de Ecología. En ella nadie sabía a

ciencia cierta qué se quiso decir con "relevante efecto". ¿Será el que perdura en el tiempo? Si es así quedaría fuera de las evaluaciones el ruido, que tiene la particular de no perdurar en el tiempo. ¿Será el que afecta integralmente a los ecosistemas o el que pone en peligro a las generaciones futuras? ¿Serán los impactos importantes? Ante tantas dudas y con el objeto de evitar interpretaciones que no se ajustaran al espíritu constitucional se optó por definir sus alcances en la misma ley. Se lo hizo en dos oportunidades. Una en el texto normativo cuando habla del Impacto Ambiental (art. 3º) y la otra, en el Glosario al explicar que habrá impacto ambiental susceptible de relevante efecto cuando el impacto ambiental tenga efectos directos e indirectos que se extiendan en el tiempo (2).

Sabemos que la descripción no es muy feliz pero en este tema, como en todo el texto de la ley, hay que entender que la misma fue el producto de la concertación de un equipo de trabajo que entendió que con ella se llegaba a aclarar uno de los temas conflictivos heredados de la Constitución.

El alcance de la voz emprendimientos: Al momento de medir el sentido se entendió que al definir el contenido de esta voz se permitía determinar cuáles eran las actividades a someter a la evaluación previa del impacto ambiental. Daría la impresión que en este aspecto el artículo 30 no tiene problemas de interpretación, ya que surge que deben someterse al procedimiento de evaluación todos los "emprendimientos públicos o privados susceptibles de relevante efecto". Sin embargo, esta claridad se torna inabordable cuando se intenta desentrañar el alcance de la voz emprendimiento (léxico incorporado en el Diccionario de la Real Academia (edición 1992) pero de uso relativamente cotidiano en el Río de la Plata). Aquí la Comisión de Ecología debió realizar cierto esfuerzo de imaginación para entender su significado. Se optó, para evitar dudas, por hablar en el texto de la ley de "actividades, proyectos, programas o emprendimientos", como si fueran sinónimos, sin distinguir entre actividades comerciales, industriales y de construcción de viviendas. Veremos que, fundamentalmente, esto se va a desvirtuar con las posteriores reformas al exigir sólo el procedimiento de EIA en las actividades comerciales e industriales.

La relación con el Código de Planeamiento Urbano (C.P.U.). Finalmente los legisladores plantearon la vinculación con este Código. Es este el verdadero escollo al cual se enfrentaron los que intentaron tornar operativo el principio del art. 30. Y será el que luego permitirá la modificación del sistema. Algunos creen que el C.P.U. lo resuelve todo. Sin embargo, los constituyentes entendieron lo contrario, ya que en el art. 30 plantearon la cuestión de la evaluación del impacto ambiental y en el art. 81 las facultades del legislativo para sancionar el C.P.U.

Criterio seguido por los que elaboraron la Ley 123. Sabían que este código urbano no contempla el impacto ambiental, y que su aplicación en el pasado permitió una utilización inmobiliaria desmesurada de la ciudad. Vieron que sólo define las normas del tejido urbano tomando como base el FOS (factor de ocupación de superficie), el FOT (factor de ocupación total), las líneas de basamento, la altura máxima, las líneas de medianera y las distancias al centro de la calle, todo esto referido

(Continúa en pag. 2) >

NOTAS

(*) La autora es abogada y autora del libro "El orden ambiental - Las evaluaciones de impacto ambiental en la Ciudad de Buenos Aires" 1999. Docente Universidad de Buenos Aires.

(1) Ese fue el criterio adoptado por la Comisión de Políticas Especiales de la Convención Constituyente de

1996. Y así lo aconsejamos, en esa oportunidad, al convencional por Nueva Diligencia Antonio E. Braulovsky.

(2) La Ley 452 le agregó la siguiente frase: "cuyos parámetros deben ser establecidos por la Autoridad de Aplicación".

Editorial

POR JUAN RODRIGO WALSH (*)

En los tiempos actuales, signados por los vaivenes de la economía global, las incertidumbres de los mercados financieros internacionales y las tensiones que genera la integración económica regional, las cuestiones ambientales parecen perder posiciones en la agenda pública.

El pensamiento "pragmático" que inspira y alienta este desdibujamiento de los problemas ambientales sigue un esquema lógico que, a grandes rasgos, puede resumirse en el siguiente interrogante: ¿Para qué nos vamos a ocupar de cuestiones menores como la protección de aves o pingüinos, si estamos ante una crisis económica de tal gravedad, que no podemos crecer, ni generar empleo, ni mucho menos asumir compromisos esenciales como la seguridad o la justicia?

Este discurso, aunque a primera vista pudiera parecer una posición propia de sectores más bien conservadores, también está muy instalado entre quienes seguramente se autodenuncian como progresistas. Por ello, ante la agenda de la educación y la salud pública, la lógica expuesta lleva a otros interrogantes, como ¿podemos darnos el lujo de ocuparnos por la pérdida de la biodiversidad o el deterioro de la calidad del aire, cuando la justicia social y la equidad nos demandan respuestas inmediatas?

La tendencia a soslayar la importancia de las políticas ambientales, no es por otra parte exclusiva de los países agobiados por las crisis financieras, como es el caso de Argentina. Las más recientes decisiones de la Administración Republicana de los EE.UU., postergando la entrada en vigencia de parámetros ambientales más estrictos, o rechazando el Protocolo de Kyoto, son clara evidencia que estamos frente a una suerte de reacción y rechazo de las políticas ambientales desarrolladas durante los últimos años.

Estas visiones en contradas acerca de la política ambiental, tan palpables en la actualidad argentina como la de otros países, seguramente son el reflejo de otras tensiones latentes en la sociedad, transcurrida ya una década desde la caída del Muro de Berlín y el "Fin de la Historia", tan anunciada hace unos años. Las controversias que rodean la integración de las Américas, visibles en la reciente Cumbre de Quebec, son prueba elocuente del fenómeno de la globalización y de la dificultad de prepararse para los desafíos que la misma conlleva.

A nuestro juicio, la tentación de simplificar la cuestión ambiental, optando por posturas extremas, en uno u otro sentido, debe ser resistida con convicciones y sentido común. La calidad ambiental es un bien que debe ser defendido a toda costa, aún cuando esto pueda parecer una postura principista, ingenua y desprovista de realismo. A pesar de las prioridades y urgencias económicas, velar por la calidad ambiental, está también una vocación muy práctica por un mejor futuro. Esto seguramente traerá además importantes beneficios económicos en un mundo donde la Naturaleza y la Calidad Ambiental se convierten en bienes crecientemente escasos.

(*) Juan Rodrigo Walsh, abogado y Director del Suplemento de Derecho Ambiental.

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL
Año VIII - 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 Aizersztein

Correspondencia:

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

C
NO
L
B
FRANQUICIA A PASAR

(Viene de pág. 1) ▶

a los Cuadros de Uso, Y, que no considera las variables estrictamente ambientales, como la densidad demográfica, las redes de transporte, la afectación de la infraestructura básica de servicios producida por determinados emprendimientos; la situación de la flora y la fauna; las modificaciones del paisaje urbano, y las alteraciones de la verdadera trama social. Es por ello que al proyectar la que luego fue Ley 123 se creó un procedimiento aparte de lo normado por el C.P.U. Que lo toma en cuenta, no lo contradice y lo complementa. Aquí está el núcleo de la reforma establecida por la Ley 452.

El sistema creado por la Ley 123

La Ley 123 establecía un sistema aplicable a una amplia gama de actividades, proyectos, programas o emprendimientos comerciales, industriales y habitacionales. Integrado por etapas bien diferenciadas que suponían la intervención de un Consejo Asesor Permanente como una instancia de garantía, objetividad y control. A saber:

- a) La presentación de la solicitud de categorización.
- b) La categorización de las actividades y/o proyectos como de alto, mediano y bajo impacto ambiental.
- c) La presentación del Manifiesto de Impacto Ambiental acompañado de un Estudio Técnico de Impacto Ambiental (ETIA).
- d) El Dictamen Técnico (antes de su elaboración se requería la intervención del Consejo Asesor Permanente para el caso de actividades con relevante impacto ambiental.)
- e) La Audiencia Pública de los interesados y potenciales afectados.
- f) La Declaración de Impacto Ambiental (DIA).
- g) El Certificado de Aptitud Ambiental.

Los puntos conflictivos de la Ley 123

Analizada la Ley 123 se observan algunas incongruencias que luego permitieron introducir la cuña que posibilitó su posterior modificación. Sabemos que las principales falencias de la ley reformada giraban alrededor de: la categorización de las actividades, la cuestión del relevante efecto, y la relación con el C.P.U.

Respecto de la categorización, al momento de la elaboración de la ley, el dictamen de la Comisión de Ecología de los primeros días del mes de diciembre de 1998 distinguía con cierta precisión, en función del relevante efecto, entre: alto, me-

diano y bajo impacto ambiental. Y sometía sólo a los emprendimientos de alto impacto a un procedimiento de EIA con audiencia pública y consulta al Consejo Asesor Permanente y a los de mediano impacto a un procedimiento de EIA sin audiencia pública, pero con la realización de un ETIA (esto simplificaba el procedimiento y disminuía costos). A su vez disponía que a los proyectos de bajo impacto ambiental se los eximía de obligaciones.

Sin embargo la redacción finalmente sancionada no definió con exactitud el alcance de la categoría de "Mediano Impacto Ambiental" ya que, temiendo violar el sentido del impreciso art. 30 de la Constitución porteña, se puso el acento en el relevante efecto y se excluyó directamente del procedimiento a las actividades asfrecategorizadas que, según la reglamentación, no tengan las condiciones de producirlo (art. 15). De esta manera, a nuestro entender, se creó una situación híbrida para esta categoría, ya que consideraba emprendimientos de mediano impacto ambiental con y sin relevante efecto. Estos últimos recibían una constancia de categorización y un certificado de aptitud ambiental. La poca claridad y la idea de que el procedimiento afectaría las construcciones en la ciudad impulsaron las críticas al sistema.

Por otro lado, el bajo impacto ambiental no quedó definido.

Cabe destacar que la ley estableció entre las actividades que se presumían como de Mediano Impacto Ambiental a la construcción de edificios (de acuerdo con las condiciones que fije la reglamentación); las actividades localizadas en áreas ambientalmente críticas, y la construcción, modificación y ampliación de edificios que demanden cualquier tipo de modificación en la infraestructura instalada o en la prestación de servicios públicos o de equipamiento, con las condiciones que fije la reglamentación.

El art. 8° dejaba abierta la posibilidad de un pedido ciudadano a las evaluaciones de impacto ambiental de las actividades exceptuadas.

La reglamentación posterior

El 17 de junio de 1999 el Jefe de Gobierno de la Ciudad, en uso de las facultades reglamentarias que en materia ambiental le confiere la Constitución en los arts. 104, incs. 2 y 27, y 102, reglamentó por intermedio del Decreto 1252 la ley que comentamos.

Detectamos que ella ignoró el eje rector del régimen de EIA creado por esta norma: la independencia respecto del C.P.U. y la cuestión del relevante efecto. Ya que:

- a) Centró el esquema de la reglamentación en la relación con el Cuadro de Usos n° 5.2.1. a) y 5.2.

del C.P.U. Este vínculo se hace más fuerte en los anexos. ¿La fórmula polinómica que creaba el decreto elevaba los niveles de exigencias o los bajaba?

b) Ignoró la cuestión del relevante efecto en el mediano impacto ambiental. No diferencia entre mediano impacto ambiental susceptible de producir relevante efecto ambiental y mediano impacto ambiental no susceptible de producir relevante efecto.

c) Prácticamente creó una única categoría para las actividades que producen mediano y bajo impacto ambiental. Y a éstas las sometió a un procedimiento diferente que sólo debía presentar una memoria técnica con giro a la Comisión Interfuncional de Habilitación Ambiental. ¿El mediano impacto ambiental quedaría excluido de la EIA? ¿Qué pasa realmente con las actividades mencionadas en el art. 14?

La reglamentación se complementó con lo dispuesto por la Resolución 1/99 de la Autoridad de Aplicación (de carácter tripartito) y la 273/99. Luego la Ley 256 suspendió por 180 días la reglamentación para las actividades categorizadas como de mediano y bajo impacto.

La Ley 452

En los primeros meses del año 2000 se presentó en la Legislatura de la Ciudad un proyecto para simplificar el funcionamiento del régimen creado por la Ley 123. (Proyecto n° 1620 - D. 00).

El mismo sustituía varios artículos de la ley. Fundamentalmente proponía modificar el art. 8°. Centraba la categorización en: actividades susceptibles de producir un impacto ambiental de relevante efecto y actividades sin relevante efecto. Suprimía la distinción entre alto, mediano y bajo impacto ambiental que no había quedado adecuadamente normada en la Ley 123, y mantenía el sistema para los emprendimientos comerciales, industriales y habitacionales.

Este proyecto fue el motor de las modificaciones del sistema. Sin embargo en la posterior labor de la Comisión de Ecología perdió parte de su esencia. Y se llegó a la sanción de una ley que estableció que el procedimiento de EIA sólo se aplica en: *emprendimientos comerciales o industriales susceptibles de producir impacto ambiental de relevante efecto.*

Así por la ley 452 se estableció la siguiente estructura:

- a) Sólo los emprendimientos comerciales e industriales deben someterse a una Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) - (art.5°). (¿Los edificios destinados a oficinas son comerciales?)

b) Sólo las actividades y emprendimientos susceptibles de producir un impacto ambiental de relevante efecto deberán cumplir con la totalidad del procedimiento de EIA.

c) Desaparecen las funciones específicas del Consejo Asesor Permanente.

d) Desaparece el procedimiento para las actividades no comerciales que se ubiquen en áreas ambientalmente críticas; las que modifiquen la infraestructura instalada y la prestación de servicios públicos, y las que demanden la deforestación de terrenos, la disminución del terreno absorbente y la modificación de la topografía.

e) Suprimió el inciso del art. 8° referido a la acción ciudadana orientada a solicitar la aplicación del procedimiento de emprendimientos exceptuados

¿Avance o retroceso?

Nos da la sensación que con lo así normado no se está cumpliendo con lo dispuesto por el art. 30 de la Constitución, ya que la ciudad hoy no cuenta con un procedimiento de evaluación del impacto ambiental aplicable a la principal actividad que en ella se realiza: la construcción de edificios en propiedad horizontal cuando están destinados a viviendas. El art. 5° especialmente habla de *actividades comerciales o industriales*

Queda una duda en las oficinas ubicadas en edificios que en nada difieren de los habitacionales. ¿Las oficinas pueden considerarse como actividades comerciales? ¿A estas construcciones se les aplicaría el procedimiento de EIA? Nos inclinamos por una respuesta afirmativa.

De cualquier manera, en función de la reforma, estaría exceptuada, por la nueva normativa, de la obligación de evaluar el impacto ambiental la propiedad horizontal habitacional cuando tenga relevante efecto. ¿Es esto constitucional? Daría la impresión que se pensó que con el CPU estos impactos quedarían evaluados o considerados. Pero la realidad urbanística de Buenos Aires nos ha demostrado lo contrario. Es por ello que los constituyentes con claridad establecieron una obligación independiente del Código de Planeamiento Urbano: evaluar el impacto ambiental de todos los emprendimientos públicos o privados susceptibles de relevante efecto sin considerar otros códigos y planes urbanísticos aplicables en la ciudad

Evidentemente siempre quedará abierto el engorroso procedimiento, por vía de amparo, a llevar adelante por los ciudadanos, en virtud de lo dispuesto en el art. 26 de la Constitución, para solicitar una evaluación de impacto ambiental de aquellas obras exceptuadas.

La necesidad de implementar políticas globales

ESCRIBE: FERNANDO FINVARB (*)

Cuerpo de Patrullas Ambientales y participación ciudadana

Los problemas ambientales de la Ciudad de Buenos Aires son múltiples, complejos y difíciles de monitorear y controlar adecuadamente por los organismos públicos correspondientes. El parque automotor aumenta sin que se realicen controles suficientes sobre la emanación de gases; la contaminación visual recién está comenzando a ser encarada, los desechos tóxicos industriales y los patógenos tienen un destino que muchas veces es el mismo que el de los residuos domiciliarios, el saneamiento de los ríos se encuentra a medio camino, las plantas para el tratamiento de residuos peligrosos son insuficientes, las campañas de concientización son escasas, y las políticas oficiales no logran encaminarse. Frente a esta situación, es imprescindible emprender la acción.

Es a partir de la actividad de las organizaciones no gubernamentales que la sociedad ha tomado conciencia de la importancia de estos problemas y de los riesgos que implican para los ciudadanos en todos los ámbitos. Son las instituciones académicas las que nos pueden informar adecuadamente

de las relaciones de causalidad de los problemas ambientales, y son las entidades vecinales y asociaciones de fomento las que tienen mejor inserción entre los habitantes de los barrios donde éstos ocurren. Es así que la participación ciudadana en la gestión ambiental de la ciudad, jerarquizada a través de una preparación, actualización e intercambios adecuados, se fundamenta en la propia inquietud de la ciudadanía, e institucionalmente por la necesidad del gobierno de conocer de primera mano cuáles son los problemas a resolver, y de hacer llegar en forma adecuada diversa información hacia la sociedad.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su capítulo IV es extensa y específica respecto a la preservación del medio ambiente. Los incisos desarrollados en el art. 2° de esta ley surgen de los artículos 26, 27, 28, 29 y 30 de dicho Capítulo Ambiental. En este sentido, los problemas que la Constitución busca prever, controlar y evitar, así como las infracciones vinculadas a ellos, son múltiples y extensos ya que se trata de infracciones con características propias.

La movilización e inquietud de los ciudadanos en torno a la protección del ambiente, nos llevó a proponer la creación del Cuerpo de Alertas Ambientales de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo carácter honorario y voluntario impide que tenga

características ejecutivas. Porello, es necesario que la Ciudad cuente con un órgano de control y prevención específico, adecuadamente preparado, actualizado y equipado, para la concientización, prevención y control de este tipo de contravenciones y delitos.

Una gestión adecuada necesita de la articulación entre el Gobierno de la Ciudad y la sociedad en general. Este es el objetivo del denominado Cuerpo Alertas Ambientales o Cuerpo de Patrulla Ambiental, integrado por individuos que provenirán preferentemente de Asociaciones No Gubernamentales, centros vecinales, instituciones académicas y otras instituciones interesadas en la defensa de la calidad de vida. Participarían también de su actividad pasantes de estudios superiores de establecimientos educativos de la Ciudad de Buenos Aires.

El cuerpo tendría como propósito difundir información específica referida a las evaluaciones de impacto ambiental de actividades públicas o privadas, educación y asesoramiento ambiental, y detección de infracciones y problemas ambientales, canalizándolas hacia los organismos correspondientes. Asimismo, llevar adelante campañas de acuerdo a las normas vigentes que se refieran a la preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad

visual y sonora, la protección de los espacios públicos de acceso libre y gratuito y de espacios verdes, los usos del suelo y la tecnología, métodos, sustancia, residuos y desechos que comparten riesgos, el uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat.

Para desarrollar adecuadamente estas tareas es imprescindible que los integrantes del cuerpo sean capacitados a través de seminarios y actividades periódicas de actualización, y cuenten con métodos no contaminantes, como bicicletas y/o transporte eléctrico, para su movilidad. Su acción debería articularse con la del resto de los organismos del Gobierno de la Ciudad con competencia en temas ambientales y otras reparticiones.

Tratamiento de residuos peligrosos

Dos son los problemas que creo merecen gran atención y deben ser destacados: la contaminación generada por el transporte automotor y el tratamiento de residuos peligrosos. Con respecto a la contaminación vehicular, todos padecemos las terribles consecuencias y no hace falta brindar detalles. Encontrar una solución no es tarea fácil. La tecnología de los transportes no contaminantes está desarrollándose con dificultad y requiere de incentivos para convertirse en algo realmente accesible. Sin embargo, el transporte eléctrico ya

(*) Diputado, Presidente de la Comisión de Cultura de la Legislatura Porteña.

está desarrollado y requiere sólo de algunos ajustes para poder implementarse. Por otra parte, se están construyendo automotores con materiales que prevén su reciclado.

En cuanto al segundo aspecto, que no ha tenido adecuada difusión ni ha tomado el peso que merece, se trata específicamente de la ausencia de controles para la correcta separación de residuos peligrosos y falta de plantas para el tratamiento de estos desechos. Es una problemática, además, que tiene que ver con la inadecuada cooperación entre las diferentes jurisdicciones y con la escasa voluntad de las empresas privadas que deben invertir para dar una solución. Existen serias cuestiones referidas a la generación y tratamiento de los distintos tipos de residuos de la Ciudad de Buenos Aires en particular y del Área Metropolitana en general, en el marco legal vigente, las tecnologías disponibles, y los impactos sociales, ambientales y económicos involucrados.

A través de diversos proyectos, he manifestado la voluntad de promover reuniones conjuntas con la Legislatura porteña y con los poderes Ejecutivos y Legislativos de la Provincia de Buenos Aires y de los Partidos integrantes del conurbano bonaerense a efectos de tratar métodos y normas para resolver los problemas que originan la generación, el tratamiento y el transporte de los residuos sólidos en general y de los residuos especiales en particular (tóxicos, patogénicos, industriales, y contaminantes en general). El art. 28 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en su párr. 2º expresa la voluntad de propiciar "mecanismos de acuerdo con la provincia de Buenos Aires y otras jurisdicciones, con el objeto de utilizar o crear plantas de tratamiento y disposición final de los residuos industriales, peligrosos, patológicos y radiactivos que se generen en su territorio". El mismo párrafo expresa la prohibición de ingreso a la Ciudad de los residuos y desechos peligrosos. También la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en su art. 28 expresa la necesidad de prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos.

Los residuos tóxico-patológicos generados por los Hospitales Públicos, tanto los dependientes de la Ciudad, como los de carácter nacional, son generados también a partir de la atención de pacientes radicados en la Provincia de Buenos Aires, cuya Constitución prohíbe su traslado para su tratamiento. Los cloacales que entran a la Ciudad desde el norte de la provincia de Buenos Aires y son desaguados frente a las costas, traen también residuos tóxicos, hospitalarios.

Desde las respectivas Constituciones de los distritos involucrados, no se conoce que haya habido modificación en los procesos productivos, por lo que se infiere que se continúa con las mismas malas prácticas. Por lo tanto es necesario convocar a las empresas, como a las instituciones académicas y organizaciones sociales intermedias para que estudien y elaboren propuestas, desde el punto de vista legal, técnico, social y económico, sobre el tratamiento de los residuos que nos ocupan.

Los datos disponibles indican que la cantidad de residuos peligrosos es del orden de las 35 a 40 toneladas por día, originados en los establecimientos de salud (hospitales, clínicas y sanatorios), y otros generadores de residuos patológicos. Los estudios de referencia indican que la generación en la fuente no guarda relación alguna con la generación a la salida. Esto significa que la cantidad de residuos patológicos generados en los diversos servicios (sitios de generación) dentro de las unidades de salud es sensiblemente menor que la verdaderamente registrada a la salida, debido a un proceso de mezcla y contaminación que van sufriendo los residuos no patológicos hasta que salen del edificio, o bien en el sector de recolección final.

Cabe indicar que una parte de los residuos patológicos va directamente a integrar la masa de residuos domiciliarios (no patológicos) y son dispuestos como tales. La contaminación se incrementa con los residuos alimenticios, que son mezclados con los residuos comunes de cocina. Se ha podido observar "a la salida" un desorden y falta de manejo adecuado de los residuos en general, lo que es fuente de una mayor generación de patógenos, y que no sigue ningún comportamiento cuantificable. Hay descartadores de aguja que se depositan en bolsas sin roturar, y que las bolsas rojas y negras, que contienen distintos tipos de residuos, son transportadas en el mismo carro. Se ha observado además, que el 0,4% de las bolsas de basura contienen elementos con algún grado de patogenicidad. Estas pertenecen a consultorios odontológicos particulares, veterinarias, laboratorios, o son objetos médicos de uso domiciliario.

Por otra parte se reconoce, en establecimientos tanto públicos como privados, la falta de cartelería educativa en una cantidad adecuada para lograr la concientización de la población involucrada. Estos residuos contaminan la masa total de los residuos recolectados por los camiones compactadores, que además en este proceso exprimen un líquido que se derrama en la vía pública. Este último es un elemento de contaminación que debe mencionarse como una fuente de impacto ambiental y epidemiológico sobre el que se deberá prestar mayor atención. La solución está en controlar esta generación y su impacto asociado, mediante un buen manejo de residuos patológicos en la fuente.

A partir de datos tan alarmantes, considero de imperiosa necesidad elaborar un programa permanente de concientización, educación y entrenamiento para la separación correcta en origen de los residuos peligrosos en los establecimientos de salud, laboratorios bioquímicos y patológicos, farmacias, empresas de ambulancia, droguerías, consultorios médicos y odontológicos, gabinetes de enfermería, centros de diagnóstico y de diálisis, atención ambulatoria, geriátricos, morgues y veterinarias de la Ciudad de Buenos Aires.

Residuos no peligrosos

Para lograr que dicha política global tenga el efecto deseado el programa propuesto debe ser,

sin embargo, complemento de otro que contemple la generación y tratamiento integral adecuados de residuos sólidos urbanos no peligrosos. Es decir, aquellos que no produzcan daños por su contenido tóxico, su capacidad de transmitir enfermedades infecto contagiosas o por su radiactividad, y provengan de toda actividad productiva y/o de consumo, pública o privada. Me refiero a que debemos apuntar a reciclar la mayor cantidad de residuos posibles y disminuir el consumo de energía en los procesos productivos (recolección, transporte, y reciclaje diferenciados). Para ello, es primordial privilegiar la participación de empresas pequeñas y medianas, con los objetivos de mejorar las condiciones sociales y económicas de los actuales trabajadores de los residuos, e integrarlos a la economía formal, favoreciendo la distribución del ingreso generado por el programa.

A partir de nuestra propuesta, se prohíbe en el ámbito de la ciudad, la incineración de residuos no peligrosos; se permitirá el reciclado energético en aquellos casos en que el residuo utilizado como combustible tenga la misma o mayor eficiencia ambiental que los otros combustibles utilizados para la generación de energía, y no emitan o puedan emitir otros gases peligrosos.

Los arts. 17, 26, 27, 48 y 58 de la Constitución de la Ciudad amparan nuestra propuesta al indicar que el ambiente es patrimonio común y toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Y plantea la necesidad de desarrollar en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Es política de Estado que la actividad económica sirva al desarrollo de la persona y se sustente en la justicia social.

Haciendo un breve diagnóstico, en nuestra ciudad se generan unas 5.000 toneladas por día de residuos domiciliarios diarios, y otro tanto proveniente del barrido de calles, poda de árboles y volquetes. En su gran mayoría, estos residuos van al centro de disposición final del CEAMSE, mediante el enterramiento sanitario. La Ciudad de Buenos Aires tiene tres centros de transferencia de sus residuos que luego son transportados para su disposición final: Pompeya a Villa Domínico; Flores a González Catán; Colegiales a Bancalari - Norte II. Junto con los otros tipos de residuos, la generación, disposición e impactos ambientales de los residuos sólidos urbanos no peligrosos representa uno de los principales problemas ambientales de la ciudad, a la vez una gran pérdida de recursos, una importante actividad económica que no se realiza, una gran cantidad de trabajo que no se crea, y una economía informal realizada en condiciones indignas.

Los problemas ambientales directos que se observan actualmente tienen que ver con que su disposición se realiza, mayoritariamente, en rellenos sanitarios, metodología que, a pesar de los

importantes avances técnicos, es cuestionada por no garantizar la ausencia de diversos impactos ambientales, y/o sus riesgos, a un costo razonable. A nivel local, los problemas de la ocupación del suelo y contaminación del suelo y del agua. A nivel regional, el traslado del problema del enterramiento sanitario a otras jurisdicciones por falta de disponibilidad de espacios adecuados a corta distancia, y el riesgo del desplazamiento de la contaminación del agua por los acuíferos. A nivel global, la participación del metano generado por los enterramientos como uno de los principales gases de efecto invernadero, es del 5% del total del potencial de calentamiento global de todos los gases de efecto invernadero a nivel de todo el país. Además, y a pesar de que la situación ha mejorado mucho, todavía no han logrado erradicarse los basureros a cielo abierto.

Con respecto a los problemas ambientales indirectos, el envío a relleno sanitario de los residuos implica la pérdida de recursos que podrían ser aprovechados mediante el reciclado. Así, se ahorrarán recursos naturales no renovables, como el aluminio, de recursos renovables, como los bosques, siendo además mucho más barato en términos energéticos reciclar, por ejemplo, el papel, el aluminio y el vidrio, que producirlo a partir de materias primas vírgenes.

Al mismo tiempo, debemos prohibir la incineración de residuos que pueden generar gases tóxicos y destruir recursos. Muchas veces, se importa tecnología de punta desde países que tienen una cultura y controles diferentes al nuestro, donde se cumplen siempre con las normativas de la temperatura exigida y con el estado de los filtros y la deposición adecuada de las cenizas. Esto, lamentablemente, no es la característica de nuestro país, donde sabemos que existen severas dificultades para efectuar estos controles y hacer que las normativas efectivamente se cumplan. Además, la incineración genera dependencia tecnológica, requiere de personal altamente especializado, insumos externos permanentes (filtros), disposición en relleno sanitario de los residuos altamente tóxicos, como las cenizas y los filtros.

En suma, y teniendo en cuenta que las tres problemáticas centrales aquí planteadas no pueden ser tomadas aisladamente sino en conjunto, la educación y concientización de la población es esencial para llevar adelante cualquier tipo de política ambiental. Es indispensable la unión de los organismos del gobierno, empresas privadas, Organizaciones No Gubernamentales y la ciudadanía en general para que esas políticas funcionen adecuadamente. Es necesario además que los diferentes gobiernos provinciales establezcan acuerdos para poder desarrollar una verdadera política global ya que estamos hablando de cuestiones que dependen de factores que cruzan las fronteras geográficas y políticas. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la de la Provincia de Buenos Aires se hacen cargo de estas cuestiones, por lo tanto, exigir el cumplimiento de la leyes es un deber que todos debemos hacer valer.

Marco constitucional del derecho y la gestión ambiental en Colombia

ESCRIBE: JULIO CÉSAR RODAS MONSALVE (*)

I. La Constitución Ecológica

La Constitución Colombiana de 1991 en términos de declaración positiva de derechos, se encuentra a la vanguardia de los ordenamientos constitucionales en el entorno jurídico hispanoamericano y quizá mundial. En una de las materias en donde más se percibe este liderazgo es en el tratamiento de la problemática ambiental.

Ciertamente, existen numerosas disposiciones dispersas en toda la Carta referentes al bien jurídico ambiental y que según la Corte Constitucional "de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica" (1).

Este importante avance es resultado de la sensibilidad con que la Asamblea Nacional Constituyente en sus deliberaciones, acogió las más actuales tendencias internacionales, en materia de protección del medio ambiente y promoción del de-

SUMARIO: I. La Constitución Ecológica. — II. El concepto de desarrollo sostenible en la Constitución Política. — III. El Derecho Colectivo al ambiente sano (artículo 79, Constitución Nacional). — IV. Algunos principios constitucionales de la gestión ambiental.

sarrollo sostenible. En las actas de las discusiones de la Asamblea, se afirma con vehemencia que la "nueva Constitución debe sentar las bases jurídicas para que sea posible un desarrollo basado en un nuevo pacto con la naturaleza".

En el mismo sentido, la Asamblea Constituyente consideró necesario recoger el concepto de desarrollo sostenible y en la ponencia que hicieron los constituyentes Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano, se lee lo siguiente "... se señala como objetivo fundamental de la intervención estatal el de promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales y proteger el derecho colectivo a un medio ambiente sano y ecológicamente

equilibrado, recogiendo la propuesta contenida en el numeral 2 del art. 60 del proyecto del gobierno y la nueva concepción del desarrollo económico y social sostenido, que permite conciliar el objetivo de alcanzar mayores niveles de bienestar con el de la protección del medio ambiente, en síntesis feliz que ya ha alcanzado una consagración universal".

Los recursos naturales deben ser aprovechados para el desarrollo, pero mediante una explotación racional, que en el caso de los recursos naturales renovables permita su restauración y renovación, en forma tal que el crecimiento económico pueda ser sostenido. En forma más general, el sostenimiento del progreso requiere la preservación del equilibrio ecológico" (2).

De otra parte y como complemento a la consagración de principios para la gestión pública ambiental, la Asamblea Constituyente fue generosa en el reconocimiento de los derechos colectivos y en el establecimiento de mecanismos para su de-

fensa efectiva. Al respecto se señaló que "Los derechos en cuestión propenden a la satisfacción de necesidades de tipo colectivo y social, y se diseminan entre los miembros de grupos humanos determinados, quienes los ejercen de manera idéntica, uniforme y comparada".

Por su naturaleza e importancia requieren un reconocimiento en la Nueva Carta Política, que fomente la solidaridad entre los habitantes del territorio nacional para la vigencia de vitales intereses de carácter colectivo y que propicie la creación de instrumentos jurídicos adecuados para su protección". (Gaceta 46, informe de ponencia).

Los resultados concretos de las discusiones se traducen en un articulado modelico que plasma instituciones importantes por las que ha luchado el movimiento ambiental. Uno de las conquistas más reconocidas es la plasmación en rango constitucional del derecho colectivo al medio ambiente sano y los deberes de protección del Estado y la sociedad en general frente a este nuevo valor constitucional. No obstante, el movimiento ambiental alaba de forma relevante y especial, el concepto de la función social y ecológica de la propiedad del art. 58 de la CR.

NOTAS

(*) Doctor en derecho, profesor universitario. Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios de la República Colombiana.

(1) Sentencia de la Corte Constitucional, T-411 de 1992. Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

(2) Gaceta Constitucional, N° 22 p., 53. Imprenta Nacional, 1991.

(Viene de pág. 3) ▶

Sobre este aspecto se pronuncia el Prof. Maya "Los excesos de un concepto individualista de la propiedad, tal como se había venido fabricando a lo largo del renacimiento y del período de la ilustración y que fueron consignados en la Carta del 86, habían sido limitados ya por la reforma liberal de 1936. La nueva Carta transcribe literalmente el art. 30 de la antigua Constitución, pero añadiéndole la función ecológica que disminuye sobre la posibilidad de usar y abusar de los bienes propios. Del concepto esclavista de la propiedad se va pasando a un horizonte más civilizado, no sólo por el reconocimiento de las funciones sociales, sino también por la necesidad de establecer relaciones armónicas con el ambiente" (3).

En consecuencia, el análisis ponderado y sin extremismos de la consagración del valor ambiental en la nueva Carta Política nos arroja resultados altamente positivos por cuanto sus preceptos nos ofrecen las posibilidades de orientar todo un programa institucional, social, cultural y también jurídico de transformaciones de la racionalidad y el sistema económico imperante.

Esta Constitución Ecológica reconoce que el valor ambiental se halla al mismo nivel de las llamadas Constitución económica, social y cultural, y ello se colige de la existencia de multitud de disposiciones que de manera directa e indirectamente se refieren a este ámbito. Dentro de las primeras encontramos, art. 7 (plurietnias y pluriculturas), 8 (riquezas naturales de la Nación), 11 (vida), 49 (salud), 58 (propiedad), 63 (bienes de uso público), 65 (alimentos), 66 (crédito agrícola), 67 (educación para la protección del ambiente), 72 (patrimonio de la Nación), 79 (ambiente sano), 80 (planificación en el uso de los recursos naturales), 81 (elementos contaminantes), 82 (espacio público), 86, 87 y 88 (mecanismos de protección de los derechos), 90 (responsabilidad civil), 95.8 (deber de protección del ambiente), 215 (emergencia ecológica), 226 (internacionalización), 150, 189, 246, 268.7, 277.4, 282.5 (aspectos institucionales de las ramas y órganos del poder), 289, 300.2, 320, 310, 313.9, 317, 330.5 y 331 (competencias territoriales), 332 (propiedad del subsuelo y de los recursos naturales), 333 (función social de la empresa), 334 (intervencionismo estatal), 339 y 340 (planeación), 360 (explotación de los recursos naturales no renovables), 361 (regalías) y 366 (calidad de vida como fin del Estado).

Nuestra Corte Constitucional adiciona como preceptos de la Constitución ambiental, el preámbulo al referirse al valor de la vida y el art. 44 referente a los derechos fundamentales de los niños. (STC-T-411/92).

Coincidimos con CORREA, en que existen otros artículos de la Constitución que de manera indirecta regulan el tema o son concordantes con los anteriores, y serían, el preámbulo y los arts. 1, 2, 5, 93 y 94 del texto constitucional (4). Y en todo caso, un referente último a la temática ambiental lo encontramos en las normas constitucionales que definen el Estado Social, consagrado en nuestra Constitución en el artículo 1 CP y los postulados del respeto de la dignidad humana, pues en este tipo de Estado la actividad del mismo debe dirigirse no sólo a asegurar unas condiciones mínimas de existencia, sino una cierta calidad de vida de manera que pueda asegurarse el libre desarrollo de la personalidad —art. 16 CP—.

Sobre el concepto y alcances de la Constitución Ecológica se ha pronunciado reiteradamente la Corte Constitucional; entre dichos pronunciamientos destacamos:

STC T-411/92:

"La Constitución no es sólo el fundamento de validez del ordenamiento, en la medida en que regula la creación jurídica, sino que contiene el orden jurídico básico de los diversos sectores de la vida social y política. Ella prefigura un modelo de sociedad. Por lo tanto en ella surge una Constitución económica, con su triptico: propiedad, trabajo, empresa, una Constitución social, con la legislación de sus relaciones; una Constitución Ecológica y una Constitución cultural, como ya lo ha establecido la Corte Constitucional en su fallo N° 02...".

STC C-058/94:

"La protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Constitución contiene una 'Constitu-

ción Ecológica', conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente".

STC C-495/96:

"La 'Constitución Ecológica' está conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación entre la sociedad con la naturaleza, y cuyo propósito esencial es la protección del medio ambiente, caracterizado por consagrar una triple dimensión: de un lado, la tutela al medio ambiente, que, en un principio irradia el orden jurídico, de otro lado, aparece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y, finalmente, de la Carta, se deriva un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades estatales y a los particulares".

¿Qué consecuencias trae la elaboración del concepto de Constitución Ecológica?

Es el reconocimiento de la indubitable trascendencia que el constituyente quiso darle al valor ambiental al situarlo en igualdad de jerarquía respecto de otros valores e intereses que habían sido predominantes en textos constitucionales anteriores. Esta relevancia constitucional surge del reconocimiento de la dignidad de la persona humana en su integridad, "Es a partir del ser humano, su dignidad, su personalidad jurídica y su desarrollo (arts. 1° 14 y 16), que adquieren sentido los derechos, garantías y los deberes, la organización y el funcionamiento de las ramas y poderes públicos, así como la defensa del ambiente, en tanto que éste es el entorno vital del hombre" (STC-T-411/92).

El concepto de Constitución Ecológica sirve, así mismo, para trazar un programa de actuación al Estado y la sociedad en su conjunto que se desarrollará en el tiempo. La Constitución Ecológica perfila un ideal social y político, que busca transformaciones y ante todo la construcción de una verdadera "sociedad ecológica".

II. El concepto de desarrollo sostenible en la Constitución Política

Este nuevo concepto pregonado por la Conferencia de Río de 1992, fue recogido en el art. 80 de la Constitución.

Sobre el concepto de desarrollo sostenible se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia STC C-058/94. "El concepto de desarrollo sostenible ha buscado superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo —indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas— con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente. El desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva".

Como bien sabemos, este es un concepto de elaboración en las conferencias internacionales sobre desarrollo y medio ambiente, y se erige en un principio de validez universal y en criterio para la reorientación de las políticas económicas de los Estados a escala universal, regional y local.

El concepto es de una riqueza en contenidos que apenas comienza a desarrollarse, por cuanto trasciende los límites de la ecología y del pensamiento puramente ambientalista y constituye un paradigma general que pertenece esencialmente al ámbito de la ciencia económica, aunque tiene una virtualidad crítica en la esfera política y jurídica, respecto del modelo económico vigente. Para la doctrina especializada, el concepto del desarrollo sostenible persigue el logro de tres objetivos:

- Un objetivo económico: la eficiencia en la utilización de los recursos naturales por el sistema económico.
- Un objetivo social y cultural: la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales y la equidad social y,
- Un objetivo ecológico: la preservación de los sistemas físicos y biológicos que sirven de soporte a la vida de los seres humanos.

Incluso nuestra Carta Política es vanguardista al indicar como medio primordial para obtener los objetivos de la sostenibilidad, el de la planificación en el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos al tenor de lo establecido en el art. 80, que

debe armonizarse con lo preceptuado en el art. 339 del Estatuto Superior. Podemos agregar, entonces, que el uso racional de los recursos naturales, por el que propugna la carta política, implica que el modo de intervención pública más adecuado sea la planificación. Por ello resulta lógico, a su vez, lo que impone el art. 333 de incluir el aspecto ambiental en los planes de desarrollo que cada cuatro años debe presentar el Presidente de la República a las cámaras legislativas.

III. El Derecho Colectivo al ambiente sano (artículo 79, Constitución Nacional)

Una de las novedades de la Constitución de 1991 consiste en dedicar un capítulo entero a la regulación de los llamados "Derechos Colectivos" o derechos de la tercera generación, entre los cuales encontramos el derecho de los consumidores y usuarios a participar en las decisiones que les conciernen —art. 78 CP—, el derecho al ambiente sano —art. 79 CP—, y el derecho al espacio público —art. 82 CP— todas éstas disposiciones nuevas sin antecedentes en la Carta de 1886.

Centrándonos en el tema que nos ocupa, el art. 79 CP establece, "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo."

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".

Es realmente importante, que la Constitución Colombiana de 1991 no se haya limitado a establecer la protección ambiental como fin de Estado, sino que fue más allá y configuró un verdadero derecho a gozar de unas ciertas condiciones de calidad en el ambiente, que no pueden ser vulneradas pues su lesión o puesta en peligro compromete la salud de la colectividad, de forma que se resalta la íntima conexión entre los llamados derechos de la primera y la tercera generación.

A nuestro parecer el eje fundamental de la regulación constitucional en materia ambiental, se deduce de la lectura sistemática de los arts. 79, el art. 95-8 que establece el deber de protección del ambiente, el art. 58 sobre la función ecológica de la propiedad y la garantía para este tipo de derechos, es decir la posibilidad de exigir su tutela judicial que quedó establecido en el art. 88, mediante las acciones populares.

Con estas normas hubiera bastado para estructurar todo un mandato constitucional de tutela de este nuevo bien jurídico de relevancia constitucional.

Ahora bien, deteniéndonos en el art. 79 podemos descubrir en él la consagración de tres aspectos de la temática ambiental distintos, aunque complementarios:

- En el inc. 1 se consagra el derecho humano colectivo a gozar de un medio ambiente sano.
- En el mismo inc. 1 se consagra el derecho humano colectivo a la participación en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente.
- En el inc. 2 se consagra el deber del Estado a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, a la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y al fomento de la educación para el logro de estos fines.

El constituyente fue especialmente afortunado en declarar formalmente el reconocimiento del derecho colectivo y a la vez reconocer como elemento esencial para su vigencia plena el derecho ciudadano a participar en la toma de decisiones en esta materia, que exige un decidido ejercicio democrático de manera que la gestión pública se oriente a la satisfacción de las necesidades reales y concretas de la colectividad en todas las regiones del país.

Desde los años sesenta, y en distintas conferencias internacionales, se planteó la necesidad de reconocer el derecho a un ambiente sano y de calidad, entre ellas mencionamos (5):

- Para algunos autores, como antecedente del derecho humano al medio ambiente sano, puede citarse la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 cuando se afirma "toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar." (6).

2. La Carta Africana de Derechos Humanos de 1981.

3. El protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos (Pacto de San José, 1969).

4. Pacto Internacional de derechos civiles y políticos de 1976, aunque en él se hace una alusión al ambiente, pero visto como un aspecto complementario de la higiene en el trabajo, necesaria para el logro individual del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12)

5. De manera expresa se pronuncia la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972, que en su art. 1°, estableció:

"El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que se le permita llevar una vida digna y gozar del bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras."

6. Mas recientemente la Conferencia de Río, señala en su principio 1: "Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza". En la misma declaración en el principio 2 se lee "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras".

Así mismo, hay que reconocer que el derecho al medio ambiente tiene como principal característica y riqueza su índole evolutiva y no es posible interpretar su contenido con independencia de su contexto histórico y social.

El derecho colectivo al medio ambiente sano es ubicado por la doctrina dentro de los llamados derechos de la tercera generación, llamados también derechos de la solidaridad, de acuerdo con la clasificación propuesta por Karel Vasak. En el ámbito jurídico internacional, algunos autores cuestionan la apreciación del derecho al ambiente como un derecho de la tercera generación, dada la inculcable y estrecha relación del medio ambiente sano con las posibilidades de goce y ejercicio pleno de los derechos esenciales del ciudadano. Así, Loperena afirma "El medio ambiente adecuado no es un fruto del desarrollo social, sino un *príus* para su existencia. Es un derecho vinculado a la propia vida humana: donde hay medio ambiente adecuado hay seres humanos" (7).

Por nuestra parte opinamos que la categorización de los derechos humanos es más una distinción académica, que no puede llevar a pensar que existen jerarquías entre los derechos humanos, por cuanto todos ellos tienen relación con el concepto medular de la dignidad humana. Para el cabal entendimiento de dicha clasificación debe entenderse el término generación en su sentido de referencia a la aparición y configuración conceptual de estos derechos para la comunidad internacional.

Ahora bien, ¿en qué consiste el derecho colectivo al ambiente sano? De manera clara y precisa nuestra Corte Constitucional lo ha definido así, en la sentencia SU-442/97:

"Este derecho se concibe como un conjunto de condiciones básicas que rodean a la persona y le permiten su supervivencia biológica e individual, lo cual garantiza a su vez su desempeño normal y su desarrollo integral en el medio social. En este sentido, el ambiente sano es un derecho fundamental para la supervivencia de la especie humana; sin embargo, la vulneración del mismo conlleva en determinados casos, al quebrantamiento de derechos constitucionales fundamentales como la vida o la salud. Por consiguiente, como lo dispuso el constituyente de 1991, el Estado debe garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano y adoptar las medidas encaminadas a obtener el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el aseguramiento del bienestar general, a fin de evitar que se causen daños irreparables a la persona, ya que en tales circunstancias, dicho derecho es susceptible de ser protegido, a través del ejercicio de la acción de tutela".

NOTAS

(3) Cfr. MAYA, Augusto Angel: "Reflexiones sobre el derecho, la filosofía y el medio ambiente", en *Derecho y medio ambiente*, Santafé de Bogotá, Editorial Presencia, Fescol, Cerec, 1992.

(4) Ver, CORREA HENAO, Nestor Raúl: "Constitución y ambiente sano", ejemplar dactilografiado, p. 11, Bogotá, Enero de 1993.

(5) Una referencia amplia y documentada sobre antecedentes en el reconocimiento del derecho humano al medio ambiente, en BORRERO NAVIA, José María: "Los derechos ambientales, una visión desde el sur", Tipma, Celo, Cali, 1994, p. 15 y sigtes.

(6) Cfr. LOPERENA ROTA, Demetrio: "El derecho al medio ambiente adecuado" Cuadernos Civitas, Madrid, 1998, p. 41

(7) Cfr. LOPERENA ROTA, Demetrio: "Los principios del derecho ambiental", Ed. Civitas, Madrid, 1998.

IV. Algunos principios constitucionales de la gestión ambiental**IV.1. Principio de la participación comunitaria:**

Uno de los requisitos indispensables para el logro de los objetivos de un desarrollo sostenible es la democratización en la toma de decisiones. Este principio tiene cabal acogida en la nueva Constitución colombiana, que de acuerdo con lo establecido en el preámbulo, y los arts. 1°, 2°, 3°, y 103 CP, se constituye en una democracia participativa. Este concepto se opone al de democracia representativa, que es aquella en que los ciudadanos se limitan a una presencia casi residual, pues simplemente se les convoca a sufragar cada cierto tiempo.

De acuerdo a este nuevo esquema democrático, los ciudadanos pueden y deben participar activamente en el ejercicio y control de la gestión pública, y es precisamente en este campo de la defensa y protección de los derechos colectivos donde estas posibilidades adquieren mayor relevancia.

Al respecto ha dicho Julio Carrizosa "Esta libertad de acceso o democratización de la vida colombiana debe extenderse a otros campos si queremos aumentar nuestra complejidad social y capacidad de anticipación y reacción. Únicamente el aporte consciente de los millones de inteligencias que componen nuestra nacionalidad pueden equilibrar las tensiones creadas en el resto del mundo" (8).

Tenemos, entonces, que la participación está mencionada en el preámbulo, en los arts. 1°, y 2° de nuestra Carta Constitucional, en los cuales se establece como finalidad esencial del Estado, "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación".

En el art. 79, además de la consagración del derecho colectivo al medio ambiente sano, el constituyente elevó a rango constitucional el principio de la participación ciudadana en la gestión ambiental, configurando a nuestro parecer no solamente un principio general de la gestión ambiental, sino un verdadero derecho ciudadano predicable frente al Estado y todos los asociados, mediante el cual exigir las garantías plenas para que en el proceso de toma de decisiones ambientales se permita en forma amplia la intervención activa de los ciudadanos.

IV.2. Principio del respeto a la diversidad étnico-cultural:

Nuestra Carta Constitucional reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación y establece la obligación a cargo del Estado y de todas las personas en general de protegerlas al tenor de lo estipulado en el art. 95 Nral. 8. Con ello se pone a tono con los principios internacionales aprobados en la Conferencia de Río, y especialmente con el proclamado en el apartado 22 de dicha Declaración.

Estos postulados constitucionales han sido desarrollados por una rica jurisprudencia constitu-

cional que ha permitido, en ciertos casos particulares, precisar los alcances en el reconocimiento de la mencionada diversidad étnica y cultural.

Así la Corte en la sentencia STC T-007/95 (9), sostuvo al respecto:

"La Constitución Política incorporó dentro de las preocupaciones, el reconocimiento y defensa de las minorías étnicas, y de manera muy significativa, reservó en favor de las comunidades indígenas una serie de prerrogativas que garantizan la prevalencia de la integridad cultural, social y económica, su capacidad de autodeterminación administrativa y judicial, la consagración de sus resguardos como propiedad colectiva de carácter inalienable, y de los territorios indígenas como entidades territoriales al lado de los municipios, los distritos y los propios departamentos" (C.P. arts. 7°, 1671, 246, 286, 329, 330, etc.).

La Corte ha sostenido, que dichos grupos minoritarios merecen una especial protección del Estado. En la sentencia 058/94, leemos:

"En otras decisiones, esta corporación ya había establecido que los indígenas constituyen grupos que, debido a los peligros que existen para la preservación de su existencia e identidad étnica y cultural, se encuentran en una situación de debilidad manifiesta que justifica una especial protección del Estado (CP. Art. 13). Además, las comunidades indígenas, como tales, son titulares de derechos fundamentales que deben ser protegidos por el Estado, entre los cuales el derecho a la subsistencia y a la no desaparición forzada" (CP arts. 11 y 12).

IV.3. Principio de la descentralización

Según el artículo primero de la Constitución Política de 1991 se definió al Estado colombiano como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Esta finalidad constitucional de la descentralización busca la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del gobierno nacional a las entidades territoriales.

En principio, este es un proceso político necesario que responde a la estrategia de ordenación de las funciones del Estado, para que se puedan cumplir con mayor eficiencia, eficacia y equidad, sobre la base de la acción complementaria de los tres niveles del gobierno. Se ha afirmado con razón que el fortalecimiento de lo local y regional es la estrategia más acertada para atacar distintos problemas, entre ellos los ambientales, por cuanto implica actuar en el nivel de gobierno que tiene relación más inmediata con tales situaciones, y que tendrá en consideración las circunstancias diferenciales propias de cada región o localidad.

En este sentido se ha pronunciado el Banco Mundial, en cuyo informe de 1997, encontramos lo siguiente:

"La descentralización del poder y los recursos estatales parece ser una continuación lógica de los

múltiples esfuerzos recientes por acercar el Estado a los ciudadanos. Al igual que el amplio conjunto de mecanismos de participación antes descritos, la descentralización brinda la posibilidad de adaptar con mayor precisión los servicios públicos a las demandas y preferencias locales y de instaurar, desde abajo, un sistema de gobierno más atento y responsable" (10).

La Corte constitucional no ha sido ajena a estas reflexiones sobre la descentralización y en tal sentido, se ha pronunciado en la sentencia 535/96:

"Por ello la autonomía de la que gozan las diferentes entidades territoriales no es un mero traspaso de funciones y responsabilidades del centro a la periferia sino que se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP. art. 311). De esa manera se busca la gestión eficiente de los intereses propios, ya que el municipio es el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial".

Consciente de la necesidad de fortalecer la descentralización, específicamente en el campo ambiental, la Constitución ecológica establece un marco normativo en el cual impone responsabilidades de preservación del entorno y promoción del desarrollo sostenible a todos los niveles territoriales del Estado, tal como explica la sentencia STC T-535/99 de la Corte Constitucional, la cual señala:

"Sin embargo, la Constitución ecológica contiene preceptos que sugieren que el medio ambiente es un asunto compartido por los órdenes nacional, departamental y municipal. Así, corresponde a las asambleas departamentales la expedición de disposiciones relacionadas con el ambiente (CP. art. 300). Es atribución del concejo municipal reglamentar el uso del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP. art. 313). La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena está encargada de la preservación del medio ambiente (CP. art. 331). Los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes del país vecino programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del ambiente (CP. art. 289). Y, finalmente, corresponde a los gobiernos de los territorios indígenas velar por la preservación de los recursos naturales (CP. art. 330 ord. 5°).

IV.4. Principio de la universalización del saneamiento ambiental:

A lo largo de la Carta Constitucional encontramos otras referencias que complementan el man-

dato contenido en el art. 8°, que también podemos catalogar de principios constitucionales orientadores del derecho y la gestión ambiental. Así, el art. 366 CP, establece "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable".

Como afirma nuestra doctrina constitucional, este último precepto tiene una inadecuada ubicación sistemática, pues es evidente su contenido programático más propio del Título I, en donde se mencionan los llamados "Principios fundamentales" (11)

Del análisis del art. 366 en armonía con el 79, podemos apuntar que este principio del saneamiento básico es complemento indispensable del derecho colectivo al ambiente sano, y ambos, son los elementos inescindibles del concepto de calidad de vida proclamado en la Carta Política. En términos semejantes se ha pronunciado la Corte Constitucional:

"Al derecho a un ambiente sano, se le asigna a su vez la condición de servicio público, y constituye, por lo mismo, junto con la salud, la educación y el agua potable, un objetivo social, cuya realización se asume como una prioridad entre los objetivos del Estado y significa la respuesta a la exigencia constitucional de mejorar la calidad de vida de la población del país (C. Part. 366).

"Todo lo anterior, se repite, consagra el ambiente sano como un derecho colectivo, y le otorga unos mecanismos y estrategias de defensa particulares y plenamente identificables". (Sentencia T-254/93).

Finalmente, debemos mencionar que la riqueza de contenidos de la llamada "Constitución Ecológica", llega incluso a asignar importantes responsabilidades a varias de las instituciones del Estado respecto de la gestión ambiental. Así, el art. 277, de la Constitución Nacional, le impone a la Procuraduría General de la República, defender los intereses colectivos, especialmente el ambiente.

El propósito actual de la Procuraduría y del Ministerio Público en su conjunto debe ser mucho más ambicioso, en donde a la par de la tarea disciplinaria que tradicionalmente se ha ejercido, de cariz represivo y en ocasiones tardía para enfrentar las agresiones a los bienes y derechos ciudadanos, se resalta otros cometidos de control de la gestión pública predominantemente preventivos mediante los cuales examinar las actuaciones de las entidades, advertir sus fallas y proponer los correctivos.

Como complemento importante de ese control preventivo se estatuye la posibilidad de intervenir en las actuaciones administrativas y de ejercer las acciones judiciales, establecidas en el ordenamiento jurídico, y orientadas a la defensa de los derechos fundamentales y colectivos de la comunidad.

NOTAS

(8) El mismo autor propone como bases esenciales del desarrollo sostenible, la democratización en cuatro áreas: la naturaleza, la información, la economía y la justicia.

(9) M.P. Antonio Barrera Carbonell.

(10) Cfr. Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1997, Oxford University Press, p. 137

(11) Así lo señalan LLERAS DE LA FUENTE y otros en, "Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia", p. 604, "Parece pertinente, en consecuencia, concluir que esos aspectos, salud, educación, saneamiento ambiental y

agua potable, constituyen los 'servicios básicos' cuya prestación y acceso efectivo a todas las personas en el territorio nacional, consagran los arts. 334 y 365, como obligación del Estado y objetivo de su especial intervención".

El código de "las medianeras". Más de lo mismo**ESCRIBE: MARTA DODERO (*)**

La Ciudad de Buenos Aires tiene una ininterrumpida secuencia de gobiernos que ignoran las más elementales experiencias propias y ajenas sobre "Gestión Urbana". La afirmación de que las ciudades muestran a sus habitantes es insoslayable, entendida desde diferentes posiciones relativas de poder.

El territorio de la ciudad es y ha sido un amplio campo de 200 km², cautivo de la especulación, cuyos beneficios programados a muy cortos plazos, no tienen en cuenta, ni la deseable perduración de la vida útil de los espacios urbanos y de edificios representativos de las identidades culturales locales, ni la conservación de determinadas calidades de vida.

NOTAS

(*) Marta Dodero es planificadora urbana.

(1) La industria de la especulación inmobiliaria y los profesionales del sector de la construcción, toman del "Código" los datos necesarios para definir sus proyectos y la viabilidad de sus inversiones. Se trata de grupos profesionales dedicados a la concreción de objetos terminados. Se insertan o fuerzan las reglas de juego para optimizar sus actuaciones.

Un "Código" podría llegar a ser un instrumento idóneo para el manejo urbano parcial, si fuera una de las varias herramientas terminales de un Plan, articulado desde los niveles normativos superiores con legislaciones específicas. No es nuestro caso.

Esto quiere decir que pretender que un acopio de normas regule las interacciones presentes y futuras de un conglomerado de 5.000.000 de habitantes diurnos, sobre una superficie de 200 km², es una pretensión de ignorancia profunda, como lo demuestra día a día y año a año la realidad que se pretende seguir negando (1).

El panorama completo de la norma rectora de una gestión territorial operativa, debe por lo me-

nos comprometer y asegurar la igualdad de derechos y obligaciones de todos los habitantes del país en materia de uso del suelo; debe también prever la equitativa redistribución de plusvalías, deben tipificarse los delitos territoriales y ambientales en el Código Penal y deberán también las provincias dictar sus respectivas leyes de "Uso del Suelo" (2), complementadas por planes en distintas escalas.

En la consideración de estos temas se ha incurrido en una confusión permanente entre políticas territoriales y propuestas de gestión urbana. La falta de políticas a nivel nacional repercute en lo local. Si desde el nivel nacional existieran políticas de población, de radicación de empleos, políti-

cas industriales, etc., surgidas de un avanzado estado de concertación civilizada, el manejo de la gestión urbana sería menos conflictivo.

Pretender solucionar en un solo nivel problemas que pertenecen a otros grados de resolución es una patología política de la que adolecen nuestras instituciones por la incapacidad de sus gestores. La sostenida carencia de estadistas serios y responsables da estos panoramas.

La presentación del documento final del Plan Urbano Ambiental (3), complica la situación, surgen así nuevos cuestionamientos respecto a

(Continúa en pág. 6) ▶

nes. La gestión urbana planificada limita sus márgenes de poder de decisión, encuadra espacial y económicamente las intervenciones del sector, aunque cabe señalar también como contrapartida, que asegura la vigencia y los incrementos relativos de los valores del suelo en el tiempo.

(2) En la Provincia de Buenos Aires rige la única "Ley de Uso del Suelo", la 8912, violada sistemáticamente, generand-

do así los graves problemas de contaminación territorial que sufre hoy Buenos Aires.

(3) El documento final del Plan Urbano Ambiental, no es un plan, es "una carpeta de proyectos", con el agregado de varias propuestas de programas, que requieren estudios previos para su aplicación, se trata así de un prototipo pseudo plan. El instrumento elaborado no cumple el mandato cons-

titucional. La ley N° 71 de creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental, COPUA, instala la mala praxis desde el inicio del estudio del documento, en su art. 14 define las líneas de acción que deberían ser propuestas por el Plan como resultado de los relevamientos pertinentes de la realidad y de la evaluación de varias alternativas, configurando "conjeturas" más o menos "inspiradas" de dudoso origen y destino.

(Viene de pág. 5) ▶

esta reciente aprobación del viejo "Código", modificado:

- A quiénes favorece y a quiénes perjudica esta puesta en vigencia.

- Cuánto tiempo de vida tendrá este documento.

- Qué prevalecerá, el Plan o el Código.

- A quién favorece la confusión normativa que se instala con los trámites superpuestos de la aprobación del Plan y la vigencia del "Código".

- En qué medida se contraponen ambos instrumentos.

- Es una maniobra oportunista similar a las que nos tenía acostumbrados el viejo Concejo Deliberante.

En todo caso, la complicación del escenario normativo de la ciudad sólo favorece a los grupos que han presionado las aprobaciones de último momento. Pero no sólo se trata del viejo "Código" reciclado ad hoc, sino que, contemporáneamente, éste está acompañado por la ley de creación de

la Corporación del Sur y las dos leyes que aprueban las licitaciones de los subsuelos de plazas públicas para instalación de playas de estacionamiento a concesionar, y el mobiliario urbano (4).

La articulación entre las normas mínimas de habitabilidad, el código de la edificación y el mal llamado de planeamiento (5) ha dado como resultado que una cuarta parte de los habitantes de las áreas más densamente pobladas, carezcan de sol y/o luz, que más del 50% de los locales habitables de cada unidad, ventilen a patios de "aire y luz" y que estos conglomerados, habitados muchos de ellos con densidades superiores a 3.000 Hab/ha, resulten altamente costosos en su mantenimiento, violando los más básicos principios de sustentabilidad urbana. La coexistencia de la actual tipología de parcelamiento, sumada a la especulativa subdivisión del espacio, edificó la ciudad de las medianeras, que caracteriza el modelo de ciudad sustentado por el "viejo Código".

También ha sido consistente la tendencia a la apropiación, tanto individual como corporativa de los espacios públicos, desde las veredas y las calles, las plazas y los espacios residuales de los servicios públicos, hasta los espacios aéreos, las fachadas laterales, medianeras y frentes. Los altos grados de contaminación visual, auditivos y aéreos se corres-

ponden con los graves conflictos de desintegración urbana que caracterizan a Buenos Aires hoy.

La redacción del "Código" carece de unidad, por haberse conformado por agregados sucesivos de cuestiones de coyuntura, a través del tiempo; las referencias generales al cuadro de usos son imposibles de operar por su grado de confusión, además, se incorpora un largo glosario de términos que enmienda los significados acordados por la Real Academia de la Lengua Castellana, inventando aleatoriamente significados a palabras ya existentes. Se aumentan densidades, se modifican zonificaciones y se introducen parámetros referidos a normas de edificación.

Pese a esa complejidad que pretende normar todo, se presentan infinidad de situaciones a ser resueltas discrecionalmente por la Secretaría de Planeamiento. En ese sentido se señala como punto de extrema peligrosidad la consulta para fijar normas especiales en predios de más de 2.500 m².

La imprevisión y el oportunismo son prácticas profundamente arraigadas en la cultura nacional, ambas condiciones se oponen a la planificación y configuran las bases de la mala praxis instalada como modelo en la gestión territorial. El uso de técnicas y de métodos específicos, probados por la

investigación y la experiencia, aplicados a las prácticas de la medicina, el derecho, las ingenierías, etc., son actitudes y posiciones diametralmente opuestas a los modus operandi con que las corporaciones de la industria de la especulación inmobiliaria han monopolizado la construcción y la destrucción de nuestros lugares.

La tergiversación del lenguaje, la creencia mágica de que el discurso modifica la realidad, la presentación de estudios "técnicos" sin base conceptual rigurosa y adecuada, la manipulación de la legislación existente dañando directamente los principios de equidad en las acciones de gobierno, la pretensión de imponer deseos personales o sectoriales por encima de las normas sancionadas o la promulgación de normas inconsistentes y confusas, nos han llevado al estado de deterioro en que estamos.

Tocar de oído o improvisar puede ser un mérito en casos determinados pero no para una legislación y un ejecutivo de una ciudad que mueve un presupuesto de \$ 3.300 millones de pesos, que está en proceso de sostenida decadencia y en creciente destrucción. Buenos Aires es un ejemplo paradigmático de cómo se puede destruir una ciudad, edificando muchos metros cuadrados anuales. Seamos conscientes de esta decadencia y no avalemos su profundización.

NOTAS

(4) "Código de Planeamiento Urbano", Ley N° 449

Creación de la Corporación de Desarrollo del Sur, Ley N° 470

Licitación Playas de Estacionamiento Bajo Plazas, Ley N° 469

(5) Un conjunto de normas agrupadas no produce "Planeamiento". Planificar es un proceso y por lo tanto es su misma naturaleza la que imposibilita que se lo codifique. De acuerdo al diccionario Larousse, "Código" es: 1. Un conjunto de preceptos legislativos que reglamentan las diversas instituciones constitutivas de una rama del dere-

cho. 2. Sistemas de signos y reglas que permite formular y comprender un mensaje. "Planeamiento" es: 1. Acción y efecto de planear, hacer planes. "Planificación" es: Acción y efecto de planificar. 2. Técnica que trata de coordinar ex ante los comportamientos de las diversas unidades... que participan en el sistema... con el objeto de alcanzar objetivos predeterminados.

Bibliografía:

- "Legislación Estatal del Suelo". Ediciones Civitas. Biblioteca de Legislación. Madrid, septiembre de 1999.

- "Estudios de Derecho Urbanístico". Enrique Argullo Murgadas. Edita el Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1984.

- "La práctica del Planeamiento Urbanístico". Recopilación y edición Luis Moya. Editorial Síntesis. Madrid, 1996.

- "Régimen Urbanístico de la Propiedad y Responsabilidad Patrimonial de la Administración". Luciano Parajo Alfonso. Colección Estudios, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1982.

- "El Malestar Urbano en la Gran Ciudad". Jornadas Sobre... Fundación Cultural COAM. Ediciones Ialasa. Madrid, 1998.

- "Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, más allá del Informe Brundtland". Robert Goodland y otros Editorial Trotta. Madrid, 1997.

- "La Ciudad de Buenos Aires comparada con Madrid y París". Guillermo Nolasco Juárez, Editorial Juárez. Buenos Aires, 1996.

- "Tepoztlán. Crónica de Desacatos y Resistencias". María Rosas. Biblioteca Era. Méjico, 1997

Recomendaciones y propuestas elaboradas en el III Coloquio - FARN

(1ª PARTE)

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales se propone "instalar en la joven democracia argentina un nuevo mecanismo de participación que contribuya a su consolidación y a la sustentabilidad de su desarrollo. En este nuevo aspecto de la democracia los coloquios constituyen una herramienta que se agrega a las formas de democracia participativa ya institucionalizadas en algunos niveles de nuestro sistema político. Como las audiencias públicas, el proceso de Evaluación del Impacto Ambiental, el planeamiento estratégico ambiental, entre otras y el derecho de libre acceso a la información como sustento de todos ellos. Todos estos institutos que, por otro lado se han originado a partir de la toma de decisiones en materia ambiental, mejoran la calidad de las decisiones, gracias al establecimiento de una dinámica diferente entre gobernados y gobernantes". La FARN "se ha empeñado desde larga data en su institucionalización y difusión en pos de construir una gobernabilidad para el desarrollo sustentable".

La metodología elegida

El Coloquio FARN busca instalarse como un espacio nacional de intercambio y debate acerca de propuestas de políticas públicas. En este III Coloquio realizado en Mar del Plata, buscamos perfeccionar una metodología que posibilite esta intención.

Tradicionalmente, en este tipo de eventos, se suelen conformar paneles de presentación y discusión en donde un grupo reducido de especialistas presentan sus diversos enfoques durante un tiempo acotado. Por lo general, al terminar las exposiciones, se invita a los presentes a acercar preguntas, a pedir aclaraciones o, en algunos casos, a hacer comentarios sobre las ponencias realizadas.

La metodología elegida partió de la selección de "impulsores", que por su nivel de compromiso en las áreas a trabajar en los talleres, fueran referentes para el proceso de discusión previo y durante los debates a realizarse durante los tres días de Coloquio. Estos "Impulsores de políticas públicas para el desarrollo sustentable" han sido convocados en función de su pertenencia a diversos espacios o sectores y a su experiencia en los temas propuestos. Han tenido oportunidad de acceder a un documento base enriqueciéndolo con sus opiniones y puntos de vista, con lo que se fue plasmando la temática a someter al debate.

Si bien todos los talleres no adoptaron la misma metodología, en todos los casos los impulsores tuvieron una intervención limitada en el tiempo, motivadora y orientadora de la discusión a fin de lograr una amplia participación, sustento de las recomendaciones que se fueron elaborando.

Del trabajo de impulsores y participantes, surgirán las "Recomendaciones de Políticas Públicas" que son el producto de los diferentes talleres, con la finalidad de ser presentadas a las autoridades que correspondan.

La metodología adoptada permite la participación y la interacción entre mayor cantidad de actores, situación esta muy beneficiosa a la hora de buscar el mayor consenso y riqueza de las propuestas esperadas. Cabe destacar que las propuestas y recomendaciones ganan notablemente en fuerza cuando surgen de espacios de mayor consenso y heterogeneidad sectorial.

Por otra parte, la posibilidad de que actores diversos se reúnan es una gran oportunidad que no siempre está disponible en los distintos ámbitos en donde se discuten estas temáticas.

La posibilidad de compartir en los grupos de trabajo los puntos de vista, opiniones y conocimientos de los impulsores, con los demás participantes, abre un espacio canalizador de estos aportes, produciendo un enriquecimiento recíproco que se advierte en las recomendaciones.

Los diversos talleres no tuvieron por finalidad llegar a consensos forzados o a acuerdos absolutos. Se priorizó el "diálogo" sobre propuestas diversas, buscando la presentación de las diversas perspectivas, a fin de posibilitar el encuentro y la confrontación. Por tanto, se elaboraron recomendaciones con diverso grado de consenso.

Propuestas taller de pesca

Introducción

La inclusión de la problemática de los recursos pesqueros entre los temas a debatir en el III Coloquio FARN, tuvo especialmente en cuenta la crisis creada por el crecimiento no sostenible operado en la última década.

Esta crisis tiene la particularidad de afectar a todos los sectores involucrados: trabajadores, empresarios chicos, medianos y grandes, intermediarios, consumidores, autoridades locales, provinciales y nacionales.

También se tuvo en cuenta que en este periodo de cambios es menester sentar nuevas y mejores bases para la reflexión, gestión y aprovechamiento racional de los recursos pesqueros del Mar Argentino y su zona adyacente.

Por tanto el debate abordó los diversos aspectos del conflicto, detectados en la etapa previa al Coloquio, con la finalidad de elaborar propuestas de políticas públicas, en orden a su sustentabilidad.

En el entendimiento que una nueva política para el sector creará la oportunidad de realizar acciones que tiendan a optimizar el aprovechamiento de los recursos vivos del mar y contribuirán, entre otras cosas, al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los pescadores

Se examinaron las estrategias y políticas para la ordenación y desarrollo de la pesca, teniendo en cuenta las contribuciones presentes y futuras de las pesquerías marinas dentro y fuera de la zona económica exclusiva (ZEE), así como la acuicultura

El trabajo de los participantes en la elaboración de propuestas se concentró en torno a algunas temáticas específicas tales como: la reconversión pesquera, la mitigación del impacto social de la crisis pesquera, la administración pesquera y mecanismos para el control y monitoreo.

Reconversión pesquera

1. Objetivos y Herramientas concretas para la reconversión pesquera

1.1. Fundamentos y objetivos de la reconversión

Como aportes a la definición de los principales objetivos de una política pesquera que promueva la reconversión, se formulan las siguientes recomendaciones:

El objetivo principal debe ser promover la sustentabilidad del uso integrado de los recursos pes-

queros (no limitado al aprovechamiento de la merluza común)

Como resultado de la política se debe propender a consolidar un sector dinámico de la economía nacional, teniendo en cuenta los intereses económicos y sociales del país.

Promover el mantenimiento y la creación de nuevos empleos, así como condiciones adecuadas de trabajo en el sector, incluyendo una mayor capacitación.

Desarrollar una actividad económica sustentable basada en que el uso de los recursos del mar requiere, aún más que otros sectores, que se brinde adecuada seguridad jurídica. La seguridad hace a una mayor previsibilidad de la actividad mediante la disminución de los "riesgos regulatorios", ya que la pesca está sujeta a riesgos y oscilaciones desde el lado "natural" de la ecuación.

Promover que el uso de los recursos pesqueros se traduzca, en lo posible, en productos de mayor valor agregado, priorizando el ingreso de divisas al país no por tonelaje sino por resultados económicos.

Reforzar las capacidades del Estado para ejercer un control serio y responsable del sector, mediante la presencia de barcos de bandera argentina.

Fomentar la acuicultura y la capacitación de empresas y trabajadores para esa actividad, reorientando parte de los recursos promocionales disponibles.

1.2. Aspectos técnicos (flotas, buques, artes de pesca)

La reconversión no pasa esencialmente por la compra de barcos de gran porte, sino por una actualización del equipamiento tecnológico, una inversión de tecnología, sobre los barcos ya existentes, así como por el reordenamiento del sector.

Si bien algunas especies necesitan para su aprovechamiento pleno que se aumente la capacidad de pesca así como de recambio tecnológico.

Se recomienda la revisión de las normativas que definen las características de las embarcaciones del sector de pesca artesanal y de pequeña escala,

teniendo en cuenta el tamaño y tipo de arte de pesca utilizado, no considerando la espora como variable, permitiendo atender los temas de seguridad en cuanto al porte y potencia usadas. Esto es necesario debido a las características de nuestras costas que imponen condiciones muy variables para la pesca artesanal que requieren normativas diferenciadas regionalmente.

1.3. Aspectos industriales

Es preciso promover por todos los medios programas de incremento del valor agregado de los productos.

También es necesario el mejoramiento de calidad en el proceso de producción.

Se recomienda implementar un plan nacional de desarrollo acuícola.

Se recomienda fomentar tanto la investigación, el desarrollo, la capacitación como el apoyo financiero a los emprendimientos acuícolas.

1.4. Aspectos comerciales

Las acciones de reconversión deben estar basadas en adecuados análisis económicos y de mercado.

La Cancillería argentina debe desarrollar políticas más activas para la apertura de nuevos mercados a los efectos de contribuir al crecimiento de los negocios del sector.

Se recomienda crear un organismo de promoción en el área del Ministerio de Relaciones Exteriores con fuerte inserción del sector privado (similar al modelo ProChile). Con la misión de apoyar el desarrollo del proceso exportador y la proyección internacional de las empresas argentinas. Aclarando que se entiende por internacionalización la promoción de bienes y servicios, así como la promoción de inversiones, negocios y alianzas estratégicas comerciales. Entre las funciones de este organismo se prevén: contribuir a diversificar y estimular las exportaciones de productos y servicios, especialmente las no tradicionales; proveer de información al sector exportador y apoyar los contactos con potenciales compradores extranjeros. Asimismo deberá cumplir tareas orientadas al conocimiento de los mercados externos, para captar en ellos las oportunidades comerciales que se le presentan a la producción nacional, ayudando a organizar la oferta de las PyMEs argentinas y su proyección externa. Deberá ampliar y consolidar la base exportadora nacional.

Impulsar medidas oficiales para promover el consumo interno de pescado.

Liberar los gravámenes extractivos (aforos) para la pesca de pequeña escala o artesanal, o re-ade-cuarlos a los precios reales, en todo el territorio nacional. Se ha mencionado la opción de volcar parte de la producción nacional al mercado interno a valores promocionales.

1.5. Herramientas específicas para la reconversión

Se recomienda ampliar las escalas diferenciales en los reintegros impositivos, en función del valor agregado de cada producto exportado.

Explorar la apertura de las posiciones arancelarias de productos pesqueros del Código Aduanero en sub-partidas.

Limitar el otorgamiento de reembolsos por exportación por puertos patagónicos, a los productos elaborados en tierra y a los provenientes de la acuicultura.

Las medidas de promoción de la acuicultura deberían aplicarse a todo el territorio nacional.

Mitigación

2. Mitigación del impacto social de la crisis pesquera

2.1. Subsidios transitorios a personas desempleadas

Se recomienda que el Gobierno provea por un lapso de tiempo determinado, mientras se produce el proceso de readaptación, un "ingreso de existencia" que cubra las necesidades básicas del grupo familiar (disociado de la ejecución de todo trabajo), que funcionará como un subsidio a estas personas.

Se enfatiza que este tipo de acciones debe ser de aplicación inmediata, con mecanismos administrativos expeditivos ante el gravísimo problema de exclusión social, que se hace evidente especialmente en las poblaciones costeras.

A fin de lograr que este subsidio transitorio cumpla realmente con el objetivo social que lo inspira se recomienda que se tomen medidas a fin de evitar que estos fondos sean aplicados para la compra de buques o permisos.

Se propone un control público y privado sobre su ejecución.

2.2. Programas de readaptación laboral

Se sugiere la implementación de iniciativas para la capacitación laboral.

Se propicia la conformación de una Red Social de Readaptación Laboral, con la participación activa del gobierno, las empresas y la sociedad civil (el "tercer sector").

Este programa requiere la formación de técnicos y la participación de expertos, para coordinar los grupos afectados procurando la adaptación laboral de los que han quedado fuera del mercado de trabajo, así como la formación de emprendedores que generen autoempleo y microemprendimientos.

En la implementación de este programa se recomienda la reorientación de pescadores desempleados en calidad de idóneos para el diseño de programas de capacitación o de generación de nuevos emprendimientos, o bien como fiscalizadores.

Asimismo se recomienda implementar Centros de Apoyo para la Adaptación Laboral, a fin de brindar en forma gratuita, capacitación y formación, asesoramiento y contención a personas con problemas de trabajo, para volver a encontrar el espacio laboral que necesitan. Esta Red Social de Centros de Readaptación Laboral funcionará dentro de las zonas afectadas. El diseño e implementación de los mismos se realizará a partir del ámbito local.

Los programas deberán ser impulsados por diferentes instituciones, con apoyo público y con apoyo tecnológico del sector empresario.

Se propone que la financiación de este tipo de Redes, Centros y Programas debe ser responsabilidad de los Gobiernos, mediante acuerdos con organismos multilaterales de financiamiento, u otras fuentes.

2.3. Programas de apoyo a la generación de nuevos emprendimientos rentables.

Se recomienda la aplicación de fondos para apoyar el surgimiento de nuevos emprendimientos que sean rentables. Priorizando proyectos de diversos niveles, desde microemprendimientos artesanales, hasta proyectos empresarios que generen nuevos negocios rentables.

También se propone establecer un Programa de Incubación de Ideas de Negocios para el desarrollo de una actitud emprendedora con la finalidad de alentar emprendimientos de escala mediana o pequeña, impulsados por asociaciones o por cooperativas constituidas por pescadores desempleados. (en sentido amplio, puede incluirse personal cesante de planta industrial, de administración y de gerencia).

Se recomienda la generación de líneas de financiamiento realmente accesibles para el apoyo a negocios innovadores, sean en el sector pesquero u otro.

Se sugiere incluir en el análisis la posible aplicación de fondos al subsidio de fases iniciales de proyectos pesqueros integrales, basados en la agregación de valor, el empleo local y la captación de nuevos mercados.

Estos programas de apoyo a la generación de nuevos negocios, pueden requerir también un tratamiento impositivo preferencial.

Se recomienda que el gobierno coordine esos esfuerzos, pero descentralizando su implementación a través de diferentes instituciones, suficientemente preparadas para ello. Dichas insti-

tuciones deberán ser evaluadas y controladas en su acción y sus resultados por un Consejo Mixto público y privado creado a tal fin.

Administración pesquera

3.1. Propuestas de carácter general

Crear la Secretaría de Pesca e Intereses Marítimos en el ámbito del Ministerio de Economía. Se propicia que la selección de los cargos jerárquicos se realice por concurso público de oposición y antecedentes y la profesionalización del equipo técnico, tanto de la Secretaría como de la Dirección.

Propiciar la sustanciación de los concursos públicos para ocupar los cargos directivos en el INIDEP.

Propiciar la unificación de criterios en las políticas pesqueras, a nivel nacional y provincial. Aplicando criterios de sustentabilidad y teniendo en cuenta las características bioecológicas de cada especie y de su pesquería.

Cumplir con la aplicación de la Ley Federal de Pesca N° 24.922, teniendo en cuenta los impactos de su aplicación sobre los sectores sociales y previendo medidas de mitigación simultáneas, con la salvedad del Art. 27 considerada más adelante.

3.2. Descentralización y zonificación

Establecer zonas de protección efectiva para la pesca de pequeña escala, teniendo en cuenta la naturaleza de los recursos involucrados y los derechos históricos de las comunidades costeras.

Se recomienda implementar áreas o zonas de manejo para la administración de los recursos como herramienta efectiva para la gestión de los mismos.

3.3. Opciones de administración con participación multisectorial

Se sugiere complementar la administración basada en Zonas de Manejo, con la organización de Comités Regionales de Manejo y Administración, con participación multisectorial (por ejemplo con la integración de: a) Representantes de las provincias involucradas, b) organismos técnicos, científicos y educativos nacionales y provinciales, c) Usuarios del recurso, d) Dirección Nacional de Pesca, e) municipios, f) ONGs de la región vinculadas al tema, etc.).

Prever la implementación de herramientas de acción ciudadana que aseguren la participación de todos los sectores de la comunidad, tales como las audiencias públicas, las cuales constituyen un espacio de encuentro dentro del proceso de toma de decisiones de interés público en el que las diversas partes o sectores interesados pueden escuchar, opinar, informar y dar su punto de vista.

3.4. Opciones para la implementación del marco legal vigente

Instar a los gobiernos de las provincias con litoral marítimo que no lo han hecho, a adherir a la Ley Federal de Pesca.

Proponer la aplicación de lo normado en la ley actual en forma inmediata, teniendo en cuenta el criterio de asignación de derechos de propiedad.

Adoptar las medidas necesarias para terminar con el régimen de administración de emergencia actual.

Propiciar la reforma del art. 27 de la Ley Federal de Pesca n° 24.922, para posibilitar que algunos recursos no deban ser obligatoriamente cuotificados, atendiendo a las características biológicas, al estado de conservación o a la presencia de conjuntos multispecíficos.

Transparencia y libre acceso a la información

Insistir en la recomendación del Segundo Coloquio de FARN sobre la necesidad del dictado de normas que aseguren el derecho de acceso a la información pública. Esta recomendación está dirigida al estado nacional, provincial y municipal.

Establecer y asegurar mecanismos para contar con información actualizada, veraz y accesible, sobre diferentes aspectos esenciales para la administración de la pesca.

Asegurar la existencia de un sitio oficial en Internet con información diaria y actualizada sobre:

Capturas por flota y por especie,

Esfuerzo pesquero,

Informes técnicos publicados,

Normativas de la autoridad de aplicación,

Actas y dictámenes del Consejo Federal Pesquero,

Información sobre eventos sectoriales,

Posicionamiento de flotas.

Parte de esta información podría ser de acceso irrestricto y parte reservada en forma confidencial para usuarios calificados con claves de acceso.

Esta iniciativa debería ser adoptada por autoridades nacionales y provinciales.

Se recomienda mejorar los criterios de diseño y fijación de las metas presupuestarias y no presupuestarias de los organismos de aplicación pesqueros del Estado nacional y de las provincias involucradas.

También se propone mejorar los sistemas de actuación del control estatal (Fiscalías, Defensorías, Auditorías, Sindicaturas), tendientes a lograr un adecuado control administrativo de gestión de organismos públicos nacionales, provinciales y municipales con competencia en materia pesquera.

Adoptar las herramientas de "Facto de Integridad" (acuerdo entre los sectores estatal y privado que refuerza la ley y actúa no sólo sobre la normativa, sino también sobre los incentivos que se dan en el mercado. Se establece acceso a la información, controles cruzados, arbitraje para resolver diferencias y agravantes a las penas en caso de incumplimientos), para reforzar la ley y los compromisos asumidos en el manejo y administración de recursos pesqueros en diferentes ámbitos (CFP, Comités Regionales de Manejo y Administración, etc.).

Promover con carácter recíproco la notificación, el intercambio y las consultas entre organismos de competencia pesquera nacional, binacional, regional, etc., según proceda (CFP, CTMFM, CPAS).

Establecer procedimientos apropiados con la exigencia del cumplimiento del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos o actividades propuestas, que puedan tener efectos adversos sobre los recursos pesqueros.

Recomendar a la autoridad de aplicación la adopción de medidas urgentes de manejo para el caso de las especies críticas presentes en la Zona Común de Pesca Argentino - Uruguay (Ej.: corvina, merluza y vieira patagónica).

Recomendar la integración del análisis de la conservación y la utilización sustentable de los recursos pesqueros en la adopción de decisiones nacionales tales como la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable.

Control y monitoreo

Mecanismos de control y monitoreo

La definición de planes de control y de monitoreo requieren de una decisión política y de un marco legal.

Se propone que sobre la base de decisiones de política y el marco legal vigente se elaboren planes de manejo anuales para cada pesquería. En este plan se deben incluir los objetivos a lograr y las medidas de regulación a implementar.

Se recomienda la implementación de un plan integrado de monitoreo, que permita recopilar la información requerida y controlar la actividad pesquera, optimizando la utilización de todas las herramientas disponibles (ver esquema al final). Este programa debería ser costo-efectivo, consensuado y con participación de los actores. Debe implementarse un sistema de recuperación de costos efectivo para financiar todas las actividades programadas.

(Viene de pág. 7) ▶

4.1. Control y fiscalización

Fortalecer la infraestructura y el sistema informático de las autoridades de aplicación, dotándolo con terminales en los puertos pesqueros que procesen diariamente los partes de pesca y las descargas en tiempo real.

Se recomienda profesionalizar al cuerpo de inspectores a bordo y en puertos, a través de su capacitación y perfeccionamiento.

En relación con las actas de infracción, se propone establecer delegados de la autoridad de aplicación, en los puertos pesqueros, a fin de diligenciar la información complementaria que facilite la instrucción de los sumarios.

Se propone que por intermedio del Consejo Federal Pesquero las autoridades provinciales y nacionales armonicen sus métodos de control, facilitando la realización de un control coordinado por parte de inspectores certificados.

Se propone que las personas propuestas por acuerdos con los sindicatos para cumplir tareas como inspectores hayan cumplido con la certificación correspondiente.

Debe lograrse un control más efectivo de las artes de pesca y los sistemas de selectividad. Los inspectores deben estar capacitados para controlar la utilización y el funcionamiento de estos dispositivos.

Sería conveniente analizar la incorporación de nuevas tecnologías de vigilancia a bordo, electrónicas y afines, para mejorar el control de ciertas operaciones clave como complemento al cuerpo de inspectores.

Asimismo, sería conveniente dotar al cuerpo de inspectores con elementos de comunicación que otorguen al cuerpo mayor independencia operativa.

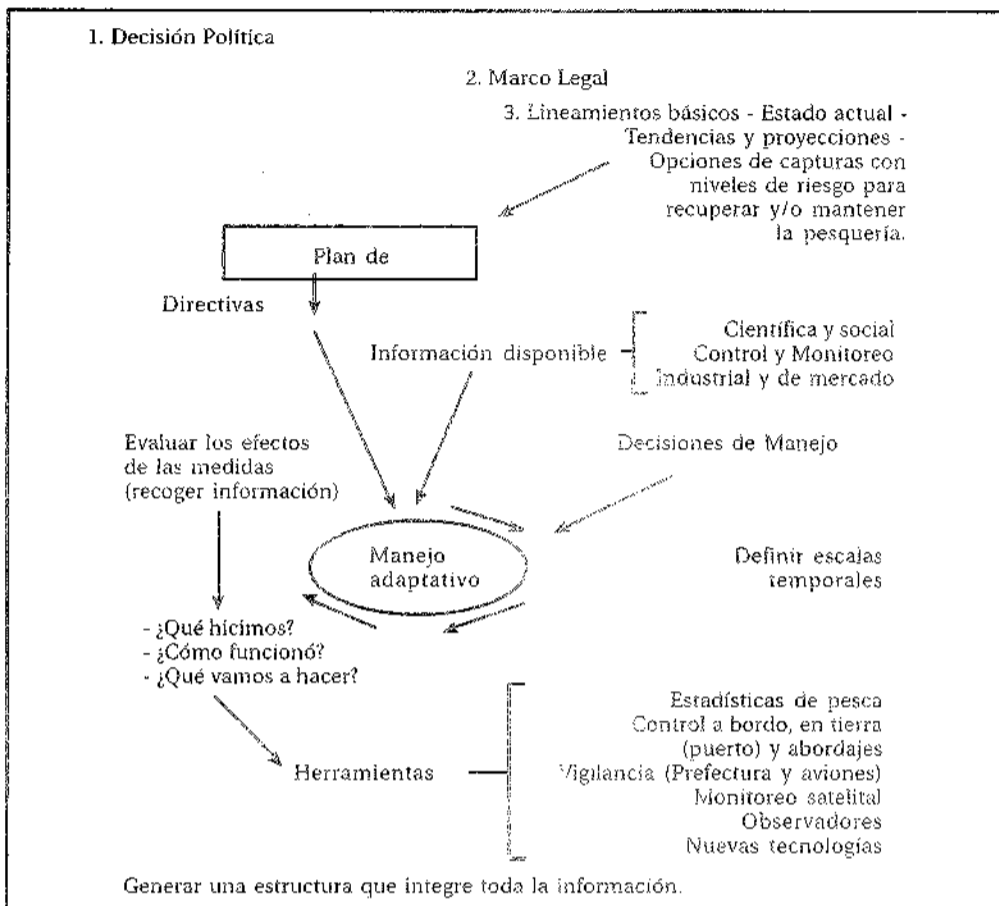
Fortalecer los sistemas de vigilancia de Prefectura Naval y Armada, dotándolos de los recursos necesarios para un adecuado control, incluyendo inspecciones sorpresa sobre los buques para asegurar el estricto cumplimiento del uso de los dispositivos de selectividad vigentes (DISELA II y DEJUPA) a fin de ejercer una pesca responsable con menor depredación del recurso.

4.2. Monitoreo y seguimiento

Se solicita que la autoridad de aplicación implemente los recursos necesarios para financiar el programa de observadores de INIDEP, eventualmente a partir de los permisos y/o derechos de pesca. Las ONGs pueden colaborar en su formación y control de gestión, pero no deben ser responsables de su conducción.

Se propuso, además, que el INIDEP profundice la integración de sus programas y proyectos de investigación con otros organismos científicos y técnicos del litoral marítimo, como universidades, agencias técnicas provinciales e institutos pertenecientes al CONICET, etc.

Modelo de sistema integrado de Control y monitoreo



Conclusiones

Taller sobre cambio climático organizado por el Comité de Estudios Ambientales del CARI y la Fundación para el Cambio Democrático

ESCRIBEN: POR AÍDA FRESE, MARTA B. ROVERE, JUAN DUMAS, GRACIELA TAPIA (*)

Estas conclusiones corresponden, por su naturaleza al Número Especial del Suplemento de Actualidad en Derecho Ambiental FARN-LALEY, editado recientemente. Entendemos que las mismas brindan una valiosa síntesis entorno a las opciones respecto del mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) contempladas en el protocolo de Kioto.

(La Redacción).

Introducción

Con motivo de la Reunión de la COPVI celebrada en La Haya durante el mes de noviembre del último año, el Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), realizó el 17 de octubre de 2000 un taller de trabajo sobre Cambio Climático, a fin de tratar aspectos sobre los Mecanismos para un Desarrollo Limpio (MDL). La facilitación del taller estuvo a cargo de profesionales de la Fundación para el Cambio Democrático.

Fueron invitados a participar actores del sector público, privado, ONGs y de la sociedad civil. Contribuyeron a la apertura del taller con una exposición inicial el Embajador Raúl Estrada Oyuela y Osvaldo Canziani, los que respectivamente se refirieron a las "Características de funcionamiento del Mecanismo para un Desarrollo Limpio. Participantes. Criterios de elegibilidad de proyectos" y a la "Acción del IPCC en relación con la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto, en particular en sus artículos 4 (CMNUCC) y 3 y 12) PK).

El objetivo del taller fue brindar un espacio neutral abierto y participativo, en el que se pudiera iniciar un camino hacia la búsqueda de consensos, en relación con aspectos puntuales en materia de Mecanismos para un Desarrollo Limpio (MDL), contemplados en el Protocolo de Kyoto.

La metodología utilizada durante el transcurso del taller consistió en ofrecer como punto de partida y a modo de disparador, un marco conceptual sobre la temática a tratar que estuvo a cargo de los expositores, para luego iniciar el diálogo entre los presentes a partir de una consigna de trabajo predeterminada. Durante el proceso se promovió la participación activa de los asistentes, de manera tal de posibilitar un diálogo abierto e interactivo.

La implementación de los Mecanismos para un Desarrollo Limpio involucra una amplia gama de problemas que requieren ser discutidos con detenimiento. Ante la imposibilidad de tratarlos a todos y debido a la duración limitada del taller, se optó por identificar un tema puntual, en este caso, la consideración de los sumideros en los mecanismos para un Desarrollo Limpio (MDL).

Desarrollo del Taller

El tema propuesto suscitó un gran interés entre los asistentes. La mayoría de ellos coincidió en que los sumideros no deberían ser incluidos como un MDL, se reconoció a la ausencia de algunos actores quienes de haber participado hubieran podido exponer fundamentos por la inclusión de los mismos. Por ende, se consideró que ante la posibilidad de que nuestro país respaldara dicha postura, se hacía necesario profundizar acerca de las

condiciones a tener en cuenta en el caso de que se optara por su incorporación.

A continuación se describen algunos argumentos esbozados por los asistentes durante el taller, en contra de la inclusión de los sumideros en los MDL:

— Los Mecanismos para un Desarrollo Limpio tienen como finalidad la mitigación del uso de combustibles fósiles. En ese contexto, no sería útil la inclusión de los sumideros como un MDL.

— La inclusión de los sumideros en los MDL se asemejaría a la idea de las "indulgencias": funcionarían como la compra de un permiso para pecar.

— Si bien los sumideros tienen un rol importante como "capturadores" de carbono, no por ello deben ser elegidos como proyectos de MDL. Son atractivos porque son baratos, pero su inclusión en los MDL sería un paso atrás en el camino hacia la transferencia de tecnología.

— No es una forma nueva de conservación de la biodiversidad pues se trata de un incentivo a las plantaciones, que atenta contra los bosques nativos.

Asimismo, se esbozaron algunos argumentos que comúnmente se utilizan por quienes adhieren a la postura que respalda la inclusión de los sumideros:

— A partir de una interpretación más amplia del art. 12 del Protocolo de Kyoto podrían considerarse incluidos los sumideros bajo el término de "adaptación".

— La inclusión de los sumideros en los MDL podría constituir una fuente de ingresos para quienes cultivan las tierras.

Si los sumideros funcionan como "capturadores" de carbono, por qué no incluirlos como un elemento más.

Si bien el tema central del taller fue el de los sumideros dentro de los MDL, cabe señalar que los asistentes destacaron la necesidad de promover más espacios abiertos de participación para discutir en futuros encuentros otros temas de interés, entre los cuales se sugirieron los siguientes:

— Inversiones y producción de energía renovable (eólica, hidrógeno, otras)

— Transferencia de tecnología

— Planes de Educación frente a la problemática ambiental

— Evaluación de Impacto Ambiental: ¿Cómo se garantiza la autonomía del profesional y la validez del contenido del informe?

Se destacó la importancia de poder convocar en estos espacios a todos los actores involucrados en la temática, de modo de hacer una apuesta en común desde distintos sectores e intereses, que permita un mejor análisis y comprensión de los fundamentos que subyacen a diferentes perspectivas con el objetivo de llegar a elaborar conclusiones que contribuyan a la toma de decisiones informada por parte de los decisores.

(*) Aída Frese, Marta B. Rovere, CEA-CARI, Juan Dumas, Graciela Tapia. Fundación para el Cambio Democrático.

COPY ARGENTINA CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES FARN-LALEY