



El convenio de las Naciones Unidas contra la desertificación

POR MARIANA TOGNETTI (*)

SUMARIO: I. Introducción. — II. Objeción del convenio. — III. Obligaciones de las partes. — IV. Programas de acción. — V. Recursos y mecanismos financieros. — VI. Anexo III de aplicación regional para América Latina y el Caribe. — VII. Realidad nacional. Medidas a aplicarse.

I. Introducción

Con la sanción de la ley 24.701 el 25 de Setiembre de 1996 y su promulgación el 18 de Octubre fue aprobada la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en especial en África. El Convenio adoptado y abierto a la firma el 17 de junio de 1994 en París, establece un marco internacional para combatir la degradación de las tierras secas, incluyendo las praderas semiáridas y los desiertos a través de programas de acción nacionales, subregionales y regionales. Asimismo, hace un llamamiento a la comunidad internacional para que movilice los recursos financieros necesarios en pro de la transferencia de tecnología, el intercambio de información y la creación de programas de investigación y capacitación adecuados para la lucha contra la desertificación.

El presente Convenio está estructurado en 40 artículos; divididos en seis (6) Capítulos y cuatro (4) Anexos Regionales: a) aplicación regional para África; b) aplicación regional para Asia; contiene; c) aplicación regional para América Latina y el Caribe; 4) aplicación regional para el Mediterráneo Norte.

La desertificación tiene su origen en complejas interacciones de factores físicos, biológicos, políticos, sociales, culturales y económicos. El desarrollo sostenible se ve afectado por la relación que tiene la sequía con los problemas sociales, tales como la pobreza, la salud y las nutrición deficiente, la falta de seguridad alimentaria, y los problemas derivados de la migración, el desplazamiento de personas y la dinámica demográfica.

Casi un tercera parte de las tierras del planeta están ocupadas por desiertos, siendo una de las causas la intervención humana y el desmedido avance de las poblaciones sobre los bosques y selvas naturales que constituye por su magnitud una de las mayores catástrofes ecológicas que registra la historia. Este proceso ha sido constante y progresivo desde los comienzos de la civilización, pero se ha acelerado de manera alarmante luego de la Revolución Industrial.

El problema de la sequía amenaza la subsistencia de más de 900 millones de personas en unos 100 países. El proceso afecta a un 25 % de la superficie terrestre del planeta y según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, ocurre en todo el mundo a un ritmo acelerado. Entre las causas del fenómeno figuran el cultivo y el pastoreo excesivos, las prácticas de riego deficientes y la deforestación, combinadas con las variaciones del clima. En África, la situación es especialmente alarmante, ya que tiene una superficie de un 66 % de desiertos o tierras secas, y donde el 73 % de las tierras agrícolas secas ya han sufrido degradación.

El documento *Cuidar la Tierra* (1) denuncia cifras alertantes sobre el problema de la sequía en el mundo, donde 66 millones de hectáreas de tierras de regadío están afectadas por la salinización secundaria. A su vez casi 1 millón de hectáreas de las mejores tierras agrícolas alimentadas por la lluvias se sacrifican cada año en favor de la urbanización. Estos datos demuestran la necesidad de que los países afectados por los problemas de desertificación elaboren y apliquen estrategias y planes con miras a optimizar el aprovechamiento de las tierras agrícolas y el uso del suelo en general.

II. Objetivo del convenio

El objetivo del Convenio se establece el art. 2 y es "luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países

afectados por la sequía grave, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyados por los acuerdos de cooperación y asociación internacionales integral, considerando los factores biológicos, económicos y sociales que tiene el problema de la desertificación acorde con un enfoque integrado, en concordancia con la Agenda 21".

El Capítulo 12 de la Agenda 21 titulado *Lucha contra la Desertificación*, propone que los gobiernos adopten planes nacionales para el uso de tierras, para la utilización sostenible de los recursos hídricos, e implementen programas nacionales de forestación utilizando especies de árboles y plantas resistentes a la sequía y de crecimiento rápido.

La Agenda 21 (2) entiende por desertificación el proceso de degradación de terrenos debido a variaciones climáticas y a las consecuencias de las actividades humanas. Las consecuencias más visibles de la desertificación se observan en la degradación de pastizales y en la disminución de la producción alimentaria. Entre los efectos asociados a la sequía y la desertificación se cuentan el aumento de la pobreza y la inanición.

III. Obligaciones de las partes

Las obligaciones generales a las que se comprometen los Estados Partes son acordes a la necesidad de coordinar esfuerzos y preparar estrategias coherentes a largo plazo a niveles nacionales, regionales e internacionales. Las obligaciones a las que se someten los países son comunes, específicas y diferenciadas según la categoría del Estado que se trate.

El art. 4 de la Convención establece como obligación que todos los Estados Partes adopten un enfoque integrado de control de la desertificación teniendo en cuenta los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de los procesos de desertificación y sequía, e integrando estrategias encaminadas a erradicar la pobreza.

Los países deben fomentar la cooperación internacional y regional en materia de protección ambiental y de conservación de los recursos de la tierra y los recursos hídricos, promoviendo la utilización de los mecanismos y arreglos financieros bilaterales y multilaterales ya existentes para ser utilizados por los países afectados.

El art. 5 establece que los países Partes afectados por la desertificación, tienen la obligación de cumplir con el artículo precedente y además deben otorgarle debida prioridad a la lucha contra la desertificación, asignándole los suficientes recursos financieros y técnicos. A su vez, estos Estados deben establecer estrategias y prioridades nacionales a través

de sus políticas nacionales de desarrollo sustentable que tengan impacto positivo en la lucha contra la desertificación a través de la implementación de mecanismos adecuados, con la participación de las poblaciones locales. También los Estados afectados tienen el

(Continúa en pág. 2) >

Editorial

En el presente número del Suplemento de Derecho Ambiental hemos abordado una cuestión que afecta a tres cuartos del territorio nacional: El proceso de desertificación. Al contrario de lo que puede sostener la imaginación mayoritariamente porteña, Argentina no es toda una pradera fértil, generosa y bendita por la mano divina. Muy por el contrario, la Patagonia, Cuyo y partes de la Región Noroeste, sufren en forma aguda los procesos de desertificación con pérdidas progresivas de la capacidad productiva de su suelo agropecuario. Esto es claramente un problema ambiental de envergadura que exige respuestas políticas claras en el corto, mediano y largo plazo. El artículo de Mariana Tognetti analiza en detalle el Convenio de las Naciones Unidas contra la Desertificación y las medidas nacionales insertas en una Estrategia para la implementación del Convenio en el orden jurídico interno.

En otro orden de cosas, el reciente Convenio suscripto entre la Provincia de Buenos Aires y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación, ha sido nuevamente objeto de análisis en el Suplemento, aunque en términos bien diferentes al artículo publicado en el anterior número, por Erica Gaudino. En efecto, la nota de María Clara Pardo presenta una visión más bien crítica del mencionado acuerdo, discrepando respecto de la interpretación realizada por Gaudino. Es postura de este Suplemento, al igual la de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), alentar el debate maduro, desprejuiciado y pluralista en todas las cuestiones que atañen al medio ambiente y las políticas públicas que al respecto se elaboren. El debate originado en torno al acuerdo entre ambas jurisdicciones nos llena de agrado, por el estímulo a la discusión inteligente de ideas y posturas que el mismo implica, aunque no siempre las ideas vertidas sean compartidas por esta Dirección. Entendemos que le dan vida al mundo del derecho, reflejando las percepciones en cuanto a la inserción de las regulaciones ambientales en la realidad sociológica y económica de Argentina.

En el próximo número volveremos sobre algunas cuestiones que hacen a la regulación en materia de fauna, particularmente a raíz de un reciente polémico fallo en la Provincia de Corrientes y recientes modificaciones a la reglamentación de la Ley 22.421. También dedicaremos espacio a cuestiones que hacen a la integración regional en materia de medio ambiente, atenta la importancia creciente que reviste el Mercosur y la necesidad de contar con instrumentos de gestión eficiente para el manejo de los recursos naturales compartidos.

J.R.W.

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL
Año IV - Nro. 4

Fundación Ambiente y Recursos Naturales
(FARN)

Consejo de Redacción

Director

JUAN RODRIGO WALSH

Miembros

Mariana Tognetti
Dolores Lavallo Cobo
Augusto Paz
Marta Rovere
María Eugenia Di Paola
Gustavo González Acosta
Diego Kravetz
Soledad Aguilar
Fabiana Oliver
Andrés Nápoli

Corresponsal en EE.UU.

Hernán López

Coordinadora del Centro de Información

Patricia Aizerstein

Correspondencia:

Para el envío de comentarios y notas en colaboración: Sr. Director, Suplemento de Actualidad en Derecho Ambiental, FARN - Monroe 2142 (1428), Buenos Aires. Tel./Fax (54-1) 787-3820 y 788-4266. Correo electrónico: FARN-CDS@WA MANI.ORG. 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.

(*) Mariana Tognetti es abogada especializada en derecho ambiental.

(1) CUIDAR LA TIERRA. UICN/PNUMA/WWF. Capítulo 13. Pág. 129 y sigtes. Gland. 1991.

(2) AGENDA 21. Documento suscripto en la Cumbre de la Tierra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro, 1992.

El convenio... > (Viene de pág. 1)

deber de enriquecer la normativa existente sobre el uso de la tierra y el agua, o crear nuevas leyes que plasmen las políticas y programas que se deberán llevar a cabo.

Los países desarrollados tienen que cumplir con las obligaciones generales que surgen del art. 4 y las específicas detalladas en el art. 6. Entre sus apoyos de manera activa los esfuerzos de los países en desarrollo afectados por la desertificación. Los países desarrollados asumen la obligación de proporcionar recursos financieros y otras formas de apoyo necesarias para la puesta en marcha de las estrategias nacionales. A su vez tienen el compromiso de promover y facilitar el acceso a los países en desarrollo de tecnologías, conocimientos y experiencias en materia de suelo y agua.

IV. Programas de acción

El Capítulo 3 establece que para dar cumplimiento a las obligaciones previstas los países "afectados" elaborarán y ejecutarán programas de acción nacionales, como el elemento central de la estrategia para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía. Estos programas nacionales deberán ponerse en marcha luego de haberse producido un proceso participativo en el cual las comunidades interesadas tengan la oportunidad de informarse y opinar sobre los problemas que les son comunes.

Los objetivos de los programas de acción nacional consisten en determinar cuáles son los factores que contribuyen a la desertificación y cuáles podrían ser la medida práctica que se necesitan para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía (art. 10.2). Los gobiernos nacionales deberán hacer diagnósticos de los diferentes grados de desertificación en los que se encuentra el país, zonificando según la gravedad de la situación, y determinar en qué región se deberían tomar las primeras medidas urgentes. Asimismo, dichos programas deberán considerar la implementación de medidas preventivas sobre el manejo de las tierras que aún no han sido degradadas.

Otro aspecto relevante establecido en el art. 10.3. a., es la necesidad de que a nivel nacional se establezca un sistema de alerta temprana de la sequía, utilizando la capacidad de meteorología e hidrología, o fortaleciendo esta capacidad en los países que lo necesiten.

Los programas nacionales deberían incluir la promoción de medios alternativos de subsistencia y mejoramiento del entorno económico nacional incluyendo acciones tendientes a la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, la dinámica demográfica, la gestión sostenible de los recursos naturales, las prácticas agrícolas sostenibles, el desarrollo y la utilización sostenible de las capacidades, la educación y la sensibilización del público (art. 10.4).

V. Recursos y mecanismos financieros

La Convención reconoce la importancia fundamental que tiene la financiación de programas y proyectos para lograr los objetivos propuestos (art. 20). Los países desarrollados asumen el compromiso de movilizar recursos financieros sustanciales, incluso donaciones y préstamos, en condiciones favorables, para apoyar la ejecución de los programas de lucha contra la desertificación en los países afectados.

También sugieren que los países desarrollados acrecienten con nuevos recursos el Fondo Mundial para el Medio Ambiente.

Con el objeto de aumentar la eficacia de los mecanismos financieros existentes, la Con-

vención en el art. 21.4 establece un *Mecanismo Mundial* destinado a promover medidas para movilizar y canalizar los recursos económicos afectados por la desertificación.

VI. Anexo III de aplicación regional para América Latina y el Caribe

Como se mencionó precedentemente, el problema de la desertificación es abordado por la Convención desde la perspectiva global, regional y nacional o local.

El Convenio contiene cuatro anexos, en los que se establecen lineamientos generales sobre las medidas que deben implementar las diferentes regiones del mundo para lograr una efectiva aplicación de la norma internacional. El anexo III se refiere a la región de América Latina y el Caribe.

En América Latina y el Caribe el uso de la tierra es el problema ambiental que en la actualidad reviste mayor gravedad (3), siendo sus principales consecuencias la erosión, y la pérdida de fertilidad de los suelos, la desertificación, la deforestación, la degradación de pasturas, la salinización, y alcalinización de suelos bajo riego y la subutilización de tierras agrícolas de buena calidad. El 70 % de las tierras áridas productivas de Sudamérica y México que afecta un proceso de desertificación que afecta a las demás zonas áridas y semiáridas de la región. En la Patagonia argentina se pierde 1.000 Km.²/año de tierras por causa de la desertificación.

La región de América Latina y el Caribe tiene extensas áreas vulnerables, severamente afectadas por la desertificación y/o la sequía. Este proceso acumulativo y creciente repercute negativamente en los aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el agravante que en la región se encuentra una de las mayores reservas mundiales de diversidad biológica.

A su vez en la región es de frecuente aplicación modelos de desarrollo no sostenibles en las zonas afectadas por la desertificación, con graves problemas de pobreza, analfabetismo, endeudamiento externo, y deterioro de la relación de intercambio y prácticas comerciales que distorsionan los mercados internacionales de productos agrícolas, pesqueros y forestales.

La severa reducción de la productividad de los ecosistemas, se expresa en la disminución de los rendimientos agrícolas, pecuarios, y forestales, así como la intensa pérdida de diversidad biológica.

Los países Partes afectados por los problemas de la desertificación de la región deberán preparar y ejecutar programas de acción nacionales para combatir y mitigar los efectos de la sequía, incluyendo en las políticas nacionales de desarrollo sostenible. Asimismo, en el marco de la Convención los Estados tienen el compromiso de preparar y ejecutar programas subregionales y regionales teniendo en cuenta las necesidades de la región y garantizando que los mismos sean producto de las decisiones propuestas por las comunidades locales damnificadas.

El anexo III de la región de América Latina y el Caribe en su art. 4 establece las áreas temáticas a las que los países deberán prestar mayor atención para lograr los objetivos de la presente Convención:

- a) educación, concientización y cooperación técnica, científica y tecnológica.
- b) erradicar la pobreza, y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región.
- c) planificar políticas de desarrollo sostenible de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales.

(3) NUESTRA PROPIA AGENDA. CDyMA de América Latina y el Caribe. Pag. 23. BID/PNUD. 1990.

d) planificar el manejo racional y conservación de los suelos y realizar una planificación para hacer un uso racional del recurso hídrico.

e) formular y aplicar los planes de emergencia para mitigar los efectos adversos de las sequías.

f) conservar y utilizar en forma sostenible la biodiversidad, de conformidad con la Convención sobre la Diversidad Biológica.

g) establecer y fortalecer los marcos institucionales y jurídicos que permitan la aplicación de la Convención, propiciando la descentralización de las estructuras y funciones administrativas, asegurando la participación de las comunidades locales afectadas y la comunidad en general.

La región deberá establecer mecanismos de coordinación para promover el fortalecimiento de las redes de cooperación técnica y de sistemas de información nacionales, subregionales y regionales, e impulsar su integración a fuentes mundiales de información.

También los Estados Partes de la región se comprometen a elaborar un inventario de tecnologías disponibles y conocimientos tradicionales y locales existentes en la región, promoviendo su difusión y aplicación en otras regiones.

En cuanto a los recursos y mecanismos financieros los países de la región adoptarán medidas para racionalizar y fortalecer los mecanismos de provisión de fondos a través de la inversión pública y privada que permitan alcanzar resultados concretos en la lucha contra la desertificación (art. 6). Asimismo, promoverán la participación de instituciones de cooperación financiera bilateral y/o multilateral con el fin de asegurar la efectiva aplicación de la Convención en la región.

Cada Parte se compromete a establecer y/o fortalecer *puntos focales nacionales*, que serán los encargados de coordinar las acciones relativas a la lucha contra la desertificación. Este mecanismo de coordinación tendrá los siguientes objetivos:

- 1: intercambiar información y experiencia existente en los diferentes países de la región en relación a proyectos de desarrollo.
- 2: coordinar acciones conjuntas a nivel regional y subregional para luchar contra la desertificación y mitigar la sequía.
- 3: promover la cooperación técnica, científica, tecnológica y financiera.
- 4: identificar los organismos internacionales que podrían cooperar financieramente con las acciones nacionales.
- 5: realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución de los programas nacionales y regionales de acción.

VII. Realidad nacional. Medidas a aplicarse

La Argentina reconoce que el problema de desertificación se ha intensificado especialmente en los ecosistemas de la Patagonia y del Gran Chaco.

La extensión de los desiertos a tierras anteriormente productivas o, más correctamente, la degradación de la tierra hasta el punto de que es incapaz de prestar soporte adecuado a las comunidades vivientes, es un problema que a nivel nacional exige que se tomen medidas urgentes.

Los planes nacionales de acción para combatir la desertificación diseñados en el marco de la Convención deben tener como propósito inmediato el prevenir y detener el avance de la desertificación y en lo posible recuperar las superficies desertificadas para usos productivos, a fin de mejorar la calidad de vida de los pobladores.

En este contexto, la Dirección de Suelos de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, enmarcado en el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación, elaboró un informe respecto de las actividades llevadas a cabo por el país en pos del cumplimiento del Convenio.

El informe presentado en Octubre de 1996 por la Dirección de Conservación del Suelo, contiene un diagnóstico de la desertificación en la Argentina, las actividades llevadas a cabo por el país y una síntesis del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación. A continuación se presenta una síntesis del informe señalado en supra.

Respecto al diagnóstico de la desertificación el informe sostiene que la Argentina tiene el 80% de su territorio bajo actividades agrícolas-ganaderas y forestales, que en la actualidad más de 60.000.000 de ha del país están sujetas a procesos erosivos de moderados a graves. Cada año se agregan 650.000 ha, con distintos grados de erosión.

Esta situación es particularmente aguda y crítica en las zonas áridas y semiáridas que componen el 75 % del territorio nacional y proporcionan el 50 % del valor de la producción agropecuaria, que lleva a la pérdida de productividad con el visado deterioro de las condiciones de vida y expulsión de población.

La población urbana y rural establecida en esta región árida/semiárida es aproximadamente el 30 % del total nacional (9.000.000 de habitantes). Muchos de los estados provinciales de la región presentan ingresos per cápita promedio inferiores a la media nacional, y los porcentajes de hogares con necesidades básicas insatisfechas duplican la media nacional.

La gran variedad de condiciones climáticas, procesos geomorfológicos y de recursos del suelo y forestales, determinan una gran diversidad ecológica en las regiones y subregiones sujetas a déficit hídrico.

En la región *Pampeana Semiárida* (20.000.000 de ha), con suelos arenosos de pendientes suaves, se generalizó la agricultura con prácticas incorrectas y el sobrepastoreo en las áreas más secas. Las sequías periódicas desataron procesos de erosión eólica (más de 8.000.000 de ha) dando origen a médanos y exponiendo los suelos a la erosión hídrica (4.000.000 de ha).

En la *Patagonia* (80.000.000 de ha), estepa con relieve de mesetas, la causante principal de la desertificación está dada por el sobrepastoreo ovino. Los sistemas ganaderos extensivos establecidos hace más de un siglo no contemplaron el uso sustentable del pastizo natural, acentuando sus condiciones de aridez por disminución o eliminación de la cubierta vegetal. Coexisten en el ambiente patagónico los valles irrigados con severos procesos de salinización y revenimiento. Actualmente más del 30 % de la superficie de la región se encuentra afectada por procesos erosivos eólicos e hídricos severos o graves.

El *Chaco semiárido* (32.000.000 de ha) gran planicie ubicada en el centro norte del país, presenta un ecosistema con vocación forestal sujeto a desmonte masivo y sobrepastoreo, que junto a la agricultura expoliativa, expone los suelos a las precipitaciones y temperaturas extremas, generando pérdidas en la fertilidad y eficiencia hídrica, y procesos erosivos.

Esta situación se agrava hacia el oeste donde la región del *Chaco árido* presenta las condiciones más extremas de aridez del Gran Chaco Argentino.

La *Puna* (8.000.000 de ha), altiplanicie deshabitada, ubicada en el Noroeste a más de 3.000 metros de altura, junto a la desierta región *Altoandina* (8.000.000 de ha) está sujeta

a procesos de erosión hídrica y eólica, fundamentalmente por sobrepastoreo.

Los Valles Áridos del Noroeste y las Sierras Secas Centrales (15.000.000 de ha), áreas montañosas con sistemas agrícolas bajo riego y ganadería extensiva en los faldeos montañosos, presentan problemas de erosión en las cuencas hidrográficas por sobrepastoreo, deforestación e incendios.

En el área de Cuyo (20.000.000 de ha) coexisten importantes áreas bajo riego, con problemas de salinización y revenimiento freático (oasis de cultivo), con extensas llanuras fluvioeólicas "de las travesías", sujetas a sobrepastoreo y deforestación. Se destacan por su importancia los procesos de desertificación que afectan la cantidad y calidad de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.

Las regiones áridas del país disponen sólo del 12 % de los recursos hídricos superficiales del país (2.600 m³/seg), los que junto a la dotación de aguas subterráneas, permiten el establecimiento de 1.500.000 de ha en los oasis de riego.

Por deficiencias en la infraestructura de riego, inadecuada sistematización del terreno, mal manejo del agua y falta de asistencia técnica al productor, cerca del 40 % de la superficie presenta problemas de salinización y/o revenimiento freático.

Las formaciones boscosas de la Argentina han sufrido una dramática disminución. En los últimos 75 años la reducción de la superficie forestal natural, por efecto de la explotación con objeto maderero y energético, sobrepastoreo y el desmonte para la ganadería y la agricultura, alcanzó el 66 % (mayoritariamente en las zonas secas) de su superficie original.

Asociado con la ocupación del territorio y la modificación de los ecosistemas, la pérdida de biodiversidad se expresa en el peligro de desaparición del 40 % de las especies vegetales y animales en todas las regiones marginales y en especial en las más expuestas a la desertificación.

La forma de tenencia de la tierra es un factor que contribuye a agravar los procesos de deterioro. Tanto el latifundio como el minifundio, la ocupación de tierras fiscales, y los problemas de títulos llevan a una creciente degradación del suelo, el agua y la vegetación, disminuyendo y anulando su productividad, sumiendo a los pobladores en la pobreza u obligándolos a la migración.

Las actividades de lucha contra la desertificación de los centros de *investigación y desarrollo* del sistema científico-tecnológico, tanto nacionales como provinciales, ha permitido alcanzar un alto grado de conocimiento del medio regional y su problemática, y desarrollar herramientas técnicas adecuadas para combatir la desertificación.

La Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, es en la actualidad el punto focal en desertificación, e inició en 1995 la elaboración del Programa de Acción Nacional, el mismo ha sido posible gracias al apoyo técnico y financiero del Programa de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Así también ha sido sustantivo el aporte realizado por el PNUD/UNSO y el Secretariado de la Convención en relación a las tareas de sensibilización desarrolladas.

La estrategia global del Plan apuntó a desarrollar los siguientes objetivos:

1. Optimizar los esfuerzos institucionales a nivel nacional, provincial, municipal y de organizaciones no gubernamentales, en materia de investigación, desarrollo, extensión, capacitación y educación.

2. Formular un diagnóstico acabado de la situación, y consensuar estrategias y mecanismos de acción.

3. Establecer una regionalización que considere las diferentes condiciones naturales y jurisdiccionales para definir Programas Regionales. La agregación de los planes generados con igual metodología por las instituciones reunidas regionalmente, sienta las bases del Programa Nacional.

4. Identificar, promocionar y aplicar tecnologías apropiadas tendientes a prevenir, controlar y revertir el proceso de desertificación.

5. Promover la adecuación y creación de instrumentos legales, económicos e institucionales, e impulsar la participación de los sectores productivos y usuarios, considerando los costos y beneficios ambientales y las consecuencias de la no actuación.

6. Incrementar y coordinar la cooperación técnica y financiera internacional para la elaboración e implementación de los planes y acciones regionales.

En el marco del Programa se ha creado un Comité Nacional, responsable de la gestión y

del seguimiento de las acciones desarrolladas. En este Comité, están representados los organismos nacionales, gobiernos provinciales, asociaciones de productores, ONGs, universidades e institutos de ciencia y técnica.

Para el desarrollo del programa fue dividido el país en tres grandes regiones: Patagonia, Centro Norte y Centro Oeste, en las cuales se nominaron facilitadores regionales para promover el mecanismo "de abajo hacia arriba".

La función sustancial de los facilitadores ha sido la de asegurar la participación de la comunidad, coordinar talleres regionales y armonizar las propuestas a nivel regional y nacional del Programa.

En octubre de 1996, al finalizar la ronda de Jornadas y Talleres Regionales, se llevó a cabo la Segunda Reunión del Comité Nacional, a fin de analizar la información y las experiencias acumuladas en los distintos Talleres Regionales. Además, se discutieron los lineamientos sustanciales que deberá contener el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación.

En mayo se conformó la comisión redactora del programa definitivo, acordándose los contenidos, objetivos, metodología, diagnóstico y áreas del Programa y definiendo las fechas para obtener su redacción final en septiembre del corriente año.

Se iniciaron las gestiones para contar con el SISTEMA Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Desertificación en la República Argentina.

Es objetivo del programa profundizar el grado de sensibilización alcanzado a nivel técnico y político, y el de la comunidad, tanto urbana como rural, vinculando el concepto de desertificación con el del desarrollo sustentable.

Respecto a las actividades realizadas en la región, en el mes de enero la SRNyDS ha organizado la Primera Conferencia Regional para América Latina y el Caribe sobre la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación, con una muy importante concurrencia y en la cual se realizaron significativas recomendaciones. Dicho evento fue financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Gobierno de España.

Una de las propuestas que surgió del seno de tal evento fue la elaboración de un Progra-

ma Regional de Desarrollo Sostenible del Gran Chaco, del cual participan la Argentina, Bolivia y Paraguay. Durante la Segunda Conferencia Regional para América Latina y el Caribe sobre la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación, realizada en México, el mes de junio, se firmó un Acta de Compromiso para la consolidación de tal programa.

Luego de ello, se realizó en agosto de 1996 una reunión entre funcionarios de esos países en la ciudad de Salta, en donde se avanzó sustancialmente en la concreción del Programa. Debe destacarse el apoyo técnico y financiero brindado por UNSO/PNUD para la realización de estas actividades.

Posteriormente, en noviembre, en la ciudad de San Miguel de Tucumán, se llevó a cabo una Reunión Nacional, entre las provincias involucradas y las autoridades de esta Secretaría, a fin de definir la Estrategia Nacional.

En marzo de 1997 se celebró una nueva Reunión Trinacional del Programa Subregional donde se constituyó un Comité Ejecutivo Provisorio y se determinaron acciones del mismo.

En mayo se celebró en la ciudad de Resistencia, Chaco, la Reunión del citado Comité aprobándose en la misma un cronograma de acciones a seguir.

En marzo de 1997 la Argentina participó de la Tercera Conferencia Regional donde se aprobó un Programa de Acción Regional y un mecanismo de coordinación regional y se constituyó el Comité Ejecutivo para la región integrado por Antigua y Barbuda, Argentina, Cuba, Honduras, Perú, un representante del Secretariado de la Convención y un representante de la Red de ONGs, RIOD, en calidad de observador.

El 17 de junio, Día Internacional de Lucha contra la Desertificación, se constituyó el mecanismo de coordinación regional con sede en las oficinas del PNUMA en México, celebrándose la Primera Reunión del Comité Ejecutivo.

La desertificación es sin lugar a dudas una problemática poco considerada, que afecta a todas las núcleos poblacionales del país, los planes nacionales de acción para combatir este flagelo tiene que tener como propósito inmediato el prevenir y detener el avance de la misma, como así también recuperar las superficies desertificadas.

Algo más acerca del convenio Nación-Provincia de Buenos Aires, relativo al control sobre los residuos industriales

POR MARÍA CLARA PARDO (*)

En el número anterior de este Suplemento, la Dra. Erica Gaudino publicó un análisis del Convenio firmado el 10 de Septiembre pasado entre la Secretaría de Recursos Naturales de la Nación y la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, relativo al "reparto de competencias" en materia de fiscalización de actividades que involucren residuos peligrosos/especiales. Allí la autora pondera el Convenio, sus "Objetivos", sus "Logros" y su "Trascendencia".

Nos atrevemos aquí a discrepar con la Dra. Gaudino, en cuanto consideramos que el Convenio firmado por ambas autoridades no innova en materia legislativa, ni aporta soluciones al controvertido tema de las competencias jurisdiccionales.

(*) María Clara Pardo es abogada, especializada en derecho ambiental y consultora.

En particular, no compartimos la afirmación que realiza la autora cuando expresa que el convenio "es la resultante de la firme intención de la Nación de aunar esfuerzos con las Provincias en lo que respecta a la protección del ambiente". Para quienes hemos vivido la evolución de la ley de residuos peligrosos 24.051, y su aplicación por parte de la Secretaría de Recursos Naturales de la Nación, nos es relativamente fácil concluir que el Convenio bajo análisis responde a una fuerte presión llevada adelante por la Provincia de Buenos Aires y las empresas radicadas dentro de esa jurisdicción por un lado, y a la incompetencia de la Secretaría Nacional para fiscalizar de modo efectivo —amén de su avidez recaudatoria fuertemente resistida—, por el otro.

Aquí no se trata de aunar esfuerzos. Se trata de no invadir las competencias originarias de las Provincias en materia de recursos naturales y protección del medio ambiente. Y en

definitiva el convenio no es más que eso: un tibio reconocimiento de tales competencias.

Por otro lado, no creemos que el Convenio constituya el primer paso hacia el cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 41º de la Constitución Nacional, dado que nada tiene que ver éste con el dictado de presupuestos mínimos de protección ambiental a nivel nacional.

Análisis del convenio

La Cláusula Primera del Convenio establece que "la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos o especiales en territorio de la Provincia de Buenos Aires, quedará sujeta a la jurisdicción provincial". La Cláusula Segunda establece a su vez que "estarán sometidas a jurisdicción nacional, las actividades descriptas en el párrafo anterior,

cuando queden comprendidas en alguno de los siguientes supuestos:

"a. Cuando los residuos peligrosos o especiales estuvieren destinados al transporte fuera del territorio provincial.

"b. Cuando a criterio de la Autoridad Nacional, los residuos peligrosos o especiales pudieren afectar a las personas o al ambiente más allá de la frontera provincial.

En estos casos, la Autoridad Nacional contará con el asesoramiento de la Comisión Mixta Permanente [...]

c. Cuando las medidas higiénicas o de seguridad que fuera conveniente disponer respecto de los residuos peligrosos o especiales tuvieran una repercusión económica tal que tornara aconsejable uniformarlas en todo el territorio.

(Continúa en pág. 4) >

Algo más ...

► (Viene de pág. 3)

torio de la Nación. Ello, para garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas".

La Cláusula Primera no es más que una mera transcripción de lo ya establecido en el artículo 1º de la ley de Residuos Especiales de la provincia de Buenos Aires 11.720 (1), mientras que la Segunda lo es del artículo 1º de la ley nacional 24.051 de Residuos Peligrosos (2). Y no podría haber sido de otra manera, dado que las industrias radicadas en territorio de la Provincia de Buenos Aires se encuentran sometidas a dicha jurisdicción conforme nuestro sistema federal y la consecuente retención por parte de las provincias de sus facultades originarias en materia de recursos naturales y protección del medio ambiente.

Ninguna de las dos cláusulas transfiere competencias, ni resuelve el antiguo conflicto de superposición de jurisdicciones. Es una falacia considerar que a partir de la firma del Convenio, la provincia de Buenos Aires posee jurisdicción exclusiva sobre las industrias radicadas en su territorio, dado que la Cláusula Segunda libra la determinación de los casos de interjurisdiccionalidad, al sólo criterio de la Autoridad Nacional.

El único agregado del Convenio consiste en la creación de una Comisión Mixta Permanente, la que tiene facultades de asesoramien-

to en el caso descrito ut supra bajo el punto b., a través de la elaboración de dictámenes no vinculantes. Consideramos que la creación de la Comisión no constituye de por sí "un paso más en la tarea de armonización de la legislación argentina". En todo caso, habrá que observar el funcionamiento de la Comisión, el perfil de los dictámenes que emita, y el grado de acatamiento por parte de la Autoridad Nacional de lo expresado en tales dictámenes, para luego adelantar una conclusión al respecto.

Es importante destacar que, si bien respecto del reparto de competencias el Convenio no innova (3), lo que sí intenta hacer es volver —en un principio— a la aplicación literal de ambas leyes dado que hasta el presente, lo preceptuado en el artículo 1º de la ley de Residuos Peligrosos 24.051 (4) había sido desvirtuado al extremo de considerar las excepciones de aplicación fuera de jurisdicción federal, como la regla general. Y decimos que el Convenio intenta volver las cosas a su normal cauce, dado que las cláusulas Cuarta, Quinta y Sexta establecen el procedimiento por el que los expedientes de inscripción de industrias radicadas en la provincia de Buenos Aires ante el Registro Federal, pasarán al ámbito del Registro Provincial. De todas formas, el pase de expedientes a jurisdicción provincial está supeditado a la "regularización" de cada uno de ellos ante el Registro Federal, ya que sólo pasarán a provincia de Buenos Aires los que hayan obtenido el Certificado Ambiental correspondiente. Este requisito constituye una tra-

ba importante al efectivo cumplimiento de las leyes por parte de la industria, y coarta el derecho constitucional de trabajar y ejercer industria lícita, dado que los que han solicitado su inscripción ante el Registro Federal y no han obtenido aún el Certificado Ambiental —luego de más de tres años de espera— seguirán imposibilitados de brindar servicios, tratar sus residuos o celebrar acuerdos comerciales que requieran la presentación del Certificado Ambiental. Sabemos que al presente, sólo un pequeño porcentaje de las industrias que solicitaron su inscripción bajo el Registro Federal ha obtenido dicho Certificado, y en muchos casos —nos atrevemos a afirmar que constituyen la mayoría—, las demoras son atribuibles a la inoperancia de la autoridad federal, la que —teniendo un plazo legal perentorio de 90 días— ha tomado más de tres años en estudiar los expedientes, con escasos resultados: como dijimos, sólo un pequeño porcentaje de industrias ha obtenido el Certificado Ambiental.

Luego de la fallida contratación de una Consultora para agilizar la expedición de los Certificados Ambientales, la situación en el Registro Federal es poco alentadora: los expedientes en trámite podrían dividirse en tres categorías: (i) los que abonaron las tasas años 94, 95, 96 y 97, y se encuentran a la espera de la expedición del certificado ambiental. Estos constituyen un pequeño número, de los cuales aproximadamente el 90% ha recibido observaciones por parte de la Autoridad, que considera que las tasas han sido mal calcula-

das y, por ende, reclaman el pago de la diferencia; (ii) los que abonaron algunas de las tasas, y la autoridad exige que integren las faltantes (aunque legalmente no correspondan); y (iii) los que no abonaron ninguna tasa, hayan o no concluido el trámite. Estos últimos constituyen la mayoría de los expedientes, los que se encuentran archivados a la espera de su tratamiento (serán los últimos en estudiarse, dado que los más "urgentes" son los que pertenecen a las dos primeras categorías). A la luz de la experiencia de estos últimos años —desde la misma apertura del Registro Federal—, nos atrevemos a aventurar que la regularización de los expedientes en trámite podría demorar algunos años más.

Lo cierto es que las industrias radicadas en la provincia de Buenos Aires (o en cualquier otra provincia) no debieron haber solicitado su inscripción ante el Registro Federal, ya que no correspondía —salvo contadas excepciones—, y conforme la ley, tales excepciones debieron haber sido individualizadas luego de un detenido análisis de cada situación particular. Esto no ocurrió en la práctica, sino que la tendencia fue la de abarcar globalmente dentro del Registro Federal a la totalidad de las industrias, sobre todo las radicadas en territorio de la provincia de Buenos Aires. El convenio viene entonces a "frenar" tal invasión de competencias y jurisdicciones por parte de la autoridad nacional, en un intento por restablecer el orden federal impuesto y garantizado por la Constitución Nacional.

(1) El artículo 1º de la ley 11.720 establece: "La generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales en el territorio de la provincia de Buenos Aires, quedarán sujetos a las disposiciones de la presente ley".

(2) El artículo 1º de la ley 24.051 establece el ámbito de aplicación de la misma, de la siguiente manera: "La generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligro-

sos quedarán sujetos a las disposiciones de la presente ley, cuando se tratare de residuos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional o, aunque ubicados en territorio de una provincia, estuvieren destinados al transporte fuera de ella, o cuando, a criterio de la autoridad de aplicación, dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado, o cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer, tuvieren una reper-

cusión económica sensible tal, que tornare aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación, a fin de garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas".

(3) Tal como lo hemos expresado, el convenio se limita a transcribir sendos artículos 1º de las leyes 24.051 (nacional) y 11.720 (provincial), referidos al ámbito de aplicación de cada una de ellas.

(4) Ver transcripción del texto del artículo 1º de la ley 24.051 ut supra.

El artículo establece como regla la aplicación de la ley en jurisdicción federal, y fija excepciones puntuales en que la misma se aplicará fuera de dicha jurisdicción. Veremos que las excepciones están íntegramente reproducidas en la cláusula Segunda del Convenio (supuestos de aplicación fuera de jurisdicción federal, es decir, en territorio provincial).

La ley 11.720 de la Provincia de Buenos Aires en materia de residuos especiales y su decreto reglamentario 806/97

POR MARÍA MARCELA FLORES Y MIGUEL MONSERRAT (*)

El presente trabajo tiene como objetivo comentar brevemente la ley provincial N° 11.720 sobre Residuos Especiales (en adelante la ley provincial), cuerpo legal publicado en el Boletín Oficial con fecha 13 de Diciembre de 1.995, y su Decreto Reglamentario N° 806/97 (en adelante el Decreto Reglamentario) dictado con fecha 16 de abril de 1997. Ambas normas constituyen el marco legal que regla en la provincia lo concerniente a la gestión de los Residuos Especiales, que son principalmente los generados como consecuencia de la actividad industrial. El comentario de esta ley provincial lo hemos realizado marcando las diferencias que existen respecto de la ley nacional N° 24.051 de Residuos Peligrosos (en adelante la ley nacional).

La ley provincial llegó a cubrir un vacío normativo existente en esta materia que no esperaba más dilaciones, siendo la provincia de Buenos Aires el territorio de la República Argentina donde se encuentran radicados la mayoría de los establecimientos industriales del país. Surge del análisis de la totalidad de su articulado, que la ley provincial fue redactada de acuerdo a las características específicas y necesidades de la provincia, pero

sin perder de vista, y complementándose con el resto de la normativa que regula esta clase de residuos a nivel nacional y en el resto de las provincias. De esta forma, si bien el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires reformada se reafirma que la Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio, resulta evidente que la contaminación no reconoce límites geográficos fijos, y en consecuencia es necesario tener en cuenta la normativa existente en otras jurisdicciones.

Por su parte, el Congreso de la Nación Argentina había dictado la ley N° 24.051 de Residuos Peligrosos, que fuera publicada el 17 de enero de 1992, norma que posee un carácter mixto debido a que se encuentra conformada por disposiciones de carácter administrativo aplicables a nivel local, y por disposiciones penales y civiles de aplicación en todo el país. Esta ley, que regula a nivel nacional la problemática de los residuos generados principalmente como consecuencia de la actividad industrial, a pesar de incurrir en algunos errores lógicos por haber sido planteada en el plano teórico como consecuencia de que prácticamente no existían antecedentes nacionales en la materia; invita en cuanto a sus disposiciones de carácter local, a las provincias a dictar normas en el mismo sentido.

Es decir, el Congreso Nacional dictó la ley 24.051 de residuos peligrosos en su parte

administrativa, como legislatura local, y para que sus disposiciones sean aplicadas en jurisdicción nacional.

Los legisladores nacionales en el mismo cuerpo legal, con competencia constitucional delegada por las provincias para hacerlo, modificaron los Códigos Civil y Penal en cuanto a la responsabilidad civil y régimen penal aplicable respecto de este tema en toda la República. Consideramos que se ha utilizado una deficiente técnica legislativa debido a que entendemos que dicha modificación de legislación de fondo, debió haberse realizado por leyes separadas y no incluirse en una norma de carácter local. Esta situación produjo confusión en cuanto a la competencia territorial y jurisdiccional de aplicación. En el articulado de la ley nacional y su decreto reglamentario se establece un ámbito de aplicación territorial confuso, demasiado amplio; y por otra parte, se establece expresamente la competencia de los Tribunales Federales sin hacer ninguna aclaración al respecto. Pero a pesar de ello, en la mayoría de las legislaciones provinciales se analizó la ley nacional juntamente con las mandas de la Constitución Nacional (especialmente el artículo 76, inciso 12 donde se establece entre las atribuciones del Congreso de la Nación, la de dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social, sin que los mismos alteren las jurisdicciones locales) y Provinciales, y como consecuencia se consideró que la competencia jurisdiccional es lo-

cal dentro de los territorios provinciales, y que la Justicia que entenderá dentro de los mismos será la Ordinaria.

Como consecuencia de lo antes expuesto, paulatinamente muchas provincias adhirieron por ley a la ley nacional, otras firmaron Convenio con la Nación a los fines de implementarla dentro de su territorio, dictaron normas de menor jerarquía o bien dictaron leyes análogas (supuesto a que invita la ley nacional). Mas el hecho de haberse adherido o establecido regímenes similares no significa que las provincias hayan resignado su competencia local, sino por el contrario, en la mayoría de las normas se encuentra reafirmada la misma.

En este sentido, el 13 de Diciembre de 1995 se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, la ley N° 11.720, sancionada en noviembre del mismo año por la Legislatura Provincial, denominada "Ley de Residuos Especiales". Dicha ley, a pesar de seguir los lineamientos de la ley nacional, posee diferencias importantes, ya que intenta superar los errores que contiene ésta última, además tiene en cuenta experiencias internacionales respaldadas por un suficiente soporte científico-técnico, y toma prioritariamente los principios que fueron introducidos en la Constitución Provincial luego de su reforma. En el mismo sentido, y por decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 4732/96 se establece a la Secretaría de Política Ambiental de la Provin-

(*) María Marcela Flores abogada especializada en derecho ambiental en la Ciudad de La Plata y colaboradora permanente del Suplemento de Derecho Ambiental de la FARN. Miguel Monserrat es licenciado en Química y especialista en cuestiones ambientales.

La ley...

(Viene de pág. 4)

cia de Buenos Aires como Autoridad de Aplicación de la ley provincial, y el 16 de abril de 1997 es dictado su Decreto Reglamentario N° 806/97.

Por otra parte, en octubre de 1992, la Provincia de Buenos Aires había sancionado la ley N° 11.347 regulando el tratamiento, manipuleo, transporte y disposición final de residuos patogénicos. Se trata de una norma específica completa para regular este tipo de residuos. Cuando se dictó el cuerpo normativo relativo a residuos especiales, se consideró que no tenía sentido derogar la ley provincial N° 11.347, e incluir residuos patogénicos en la regulación respectiva a residuos especiales. De esta forma, no se siguió la técnica adoptada por la Ley de Residuos Peligrosos Nacional que sí incluyó dentro de su régimen a los residuos patogénicos.

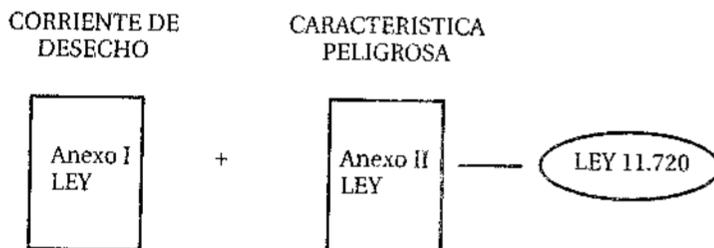
En definitiva, los residuos alcanzados por la norma provincial no son los mismos que se hallan comprendidos por la definición que posee la ley nacional, como se desprende de la sola lectura del artículo tercero de la ley provincial que transcribiremos *infra*.

Pero, a pesar de la diferente redacción en la definición de residuo utilizada en ambas normas, los antecedentes normativos que a nivel provincial se tuvieron en cuenta al momento de ser redactada la misma, fueron básicamente los mismos utilizados por los legisladores nacionales, por lo cual ambas normas obedecen a los mismos principios rectores. Así, la definición de residuo especial, consagrada en la norma provincial además de reproducir fielmente la definición contenida en el Convenio de Basilea, fue completada a los fines de aclarar que se entiende por los mismos, teniendo en cuenta las Directivas de la CEE, leyes de distintos estados europeos y de España. Ley Francés (Real Decreto 833/1988 de España, Ley Unidos 75633 de 1975, Ley Alemana de Disposición de Residuos de 1972, Directivas del Consejo de la CEE de 1978 y Normativa de la EPA), la que quedó redactada de la siguiente manera:

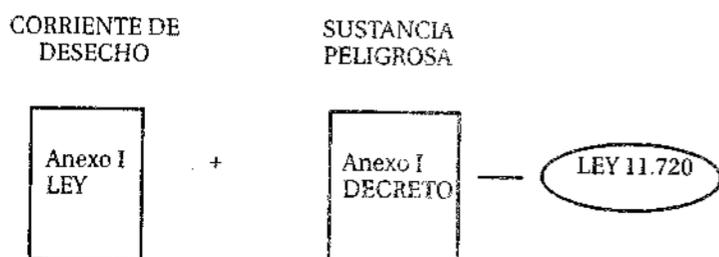
"...Se entiende por residuo a cualquier sustancia u objeto, gaseoso (siempre que se en-

Se considerarán residuos especiales:

a) Los residuos alcanzados por el Anexo I de la ley N° 11.720 y que posean algunas de las características peligrosas del Anexo II de la misma.



b) Todo aquel residuo o desecho que, por su naturaleza represente directa o indirectamente un riesgo para la salud o el medio ambiente, surgiendo dichas circunstancias de las características de riesgo o peligro especiales, variabilidad de las masas finales y/o efectos acumulativos. Por lo cual serán considerados como residuos especiales y por lo tanto alcanzados por las disposiciones de la ley N° 11.720 y del presente Decreto los residuos provenientes de corrientes de desechos fijadas por el Anexo I de la ley N° 11.720 cuando poseen alguno de los constituyentes especiales detallados en el Anexo I del presente Decreto.



Por otra parte, la Autoridad de Aplicación deberá establecer, por medio del dictado de un acto administrativo pertinente, las concentraciones y/o masas presentes en los residuos o combinación de residuos por debajo de las

cuente contenido en recipientes), sólido, semi-sólido o líquido del cual su poseedor, productor o generador se desprenda o tenga la obligación legal de hacerlo.

Por lo que serán residuos especiales los que pertenezcan a cualquiera de las categorías enumeradas en el anexo I, a menos que no tengan ninguna de las características descritas en el anexo 2; y todo aquel residuo que posea sustancia o materias que figuraron en el anexo I en cantidades, concentraciones a determinar por la Autoridad de Aplicación, o de naturaleza tal que directa o indirectamente representen un riesgo para la salud o el medio ambiente en general.

Quedan excluidos del régimen de la presente Ley y sujetos a una normativa específica conforme a su objeto:

a) *Aquellos residuos especiales que la Autoridad de Aplicación compruebe fehacientemente su uso como insumos reales y/o se constituyan en productos utilizados en los procesos productivos. La autoridad de aplicación deberá crear mecanismos técnico-administrativos específicos de control a los fines de garantizar el destino de los mismos, evitando posibles evasiones al régimen de responsabilidad administrativa instituido por la presente, hasta tanto se dicte una norma particular al respecto;*

b) *Los residuos patogénicos, los domiciliarios, los radioactivos;*

c) *Los residuos de las operaciones normales de los buques, con excepción de aquellos que para su tratamiento o disposición final sean trasladados a instalaciones fijas en tierra. Asimismo se excluye lo relativo al dragado y disposición final de sedimentos provenientes de dicha actividad..."*

Cabe aclarar que los anexos a que hace referencia el segundo párrafo del artículo son los contenidos en la ley Nacional N° 24.051 y en el Convenio de Basilea del cual fueron tomados. Y completando lo concerniente a la definición de residuos especiales, decimos que su Decreto Reglamentario la circunscribe, pudiéndose la desagregar y graficar de la siguiente forma:

cuales no existirían riesgos a la salud o al medio ambiente y por lo tanto no deberían ser considerados como residuos especiales. Dichas concentraciones y/o masas y/o combinaciones se determinarán para cada rubro de

actividad y para las sustancias especiales que no tienen relación directa con los procesos desarrollados por esa actividad y de las cuales no es esperable una variación cuantitativa.

Análisis de peligrosidad:

1. En caso de dudas sobre la peligrosidad de una sustancia o en el caso de constituyentes de residuos que pertenezcan a grupos o familias de sustancias citadas en el Anexo I de la ley N° 11.720 o del presente decreto, deberá analizarse los datos estadísticos de peligrosidad de acuerdo a lo fijado por el Anexo II de la ley N° 11.720.

2. Para las características de peligrosidad H11 (toxicidad) y H12 (ecotoxicidad), se utilizará información disponible. En caso de no existir o resultar insuficiente se deberán realizar los ensayos necesarios cuando la Autoridad de Aplicación lo considere conveniente. En el caso de residuos especiales líquidos, el análisis de ecotoxicidad se realizará en tres niveles tróficos de acuerdo a técnicas reconocidas a nivel internacional.

3. Análisis de la información sobre las materias primas, insumos, productos, residuos y residuos especiales generados y los correspondientes balances de masa de los procesos productivos.

4. Concentración de las sustancias especiales en residuos, mediante los métodos estándares fijados por instituciones de reconocimiento internacional.

En cuanto a las actividades alcanzadas por la ley provincial, las mismas son la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos especiales.

Por otra parte, el ámbito de aplicación de la ley es el correspondiente a todo el territorio de la provincia de Buenos Aires.

Son objetivos de la ley los siguientes:

— reducción de la cantidad de residuos especiales generados (arts. 2, 25);

— reutilización (art. 6);

— reciclado (art. 6);

— minimización de los potenciales riesgos del tratamiento, transporte y disposición de los mismos (arts. 2, 25);

— utilización de las tecnologías más adecuadas desde el punto de vista ambiental (arts. 2);

La ecuación de cálculo de la tasa es establecida en el Decreto Reglamentario de la siguiente forma:

TASA ESPECIAL

$$T_{11720} = T_o \cdot E \cdot NCA^{0,85} \cdot Mre + A$$

Alícuota fija

Alícuota variable

Donde:

NCA: Nivel de Complejidad Ambiental de la Ley N° 11.459.

To: Constante en pesos.

E: Envergadura del establecimiento: $E = 1 + E_{HP} + E_p + E_g$

$E = f (HP, P, S)$

HP: potencia instalada
P: Personal
S: Superficie

Cada uno de ellos se tabula y surgen los valores que se incorporan a la fórmula.

Mre: Variable que representa la masa de residuos especiales generados por mes, tomada como la sumatoria de la concentración de las sustancias especiales generadas por volumen de residuo.

Las masas se dividen en alta y baja peligrosidad y se agrupan en rangos y para cada uno de ellos se le asignará un valor que se colocará en la fórmula.

A: Variable que contempla los costos que demanden las tareas de inspección y los análisis fehacientemente realizados.

(Continúa en pág. 6) >

La ley...

► (Viene de pág. 4)

cia de Buenos Aires como Autoridad de Aplicación de la ley provincial, y el 16 de abril de 1997 es dictado su Decreto Reglamentario N° 806/97.

Por otra parte, en octubre de 1992, la Provincia de Buenos Aires había sancionado la ley N° 11.347 regulando el tratamiento, manipuleo, transporte y disposición final de residuos patogénicos. Se trata de una norma específica completa para regular este tipo de residuos. Cuando se dictó el cuerpo normativo relativo a residuos especiales, se consideró que no tenía sentido derogar la ley provincial N° 11.347, e incluir los residuos patogénicos en la regulación respectiva a residuos especiales. De esta forma, no se siguió la técnica adoptada por la Ley de Residuos Peligrosos Nacional que sí incluyó dentro de su régimen a los residuos patogénicos.

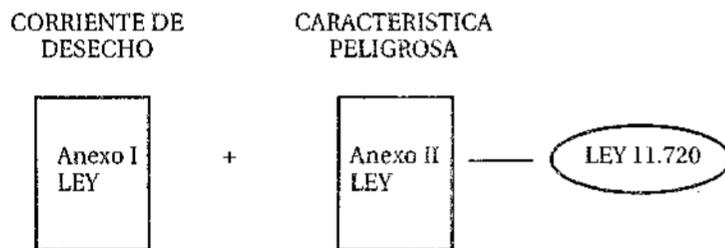
En definitiva, los residuos alcanzados por la norma provincial no son los mismos que se hallan comprendidos por la definición que posee la ley nacional, como se desprende de la sola lectura del artículo tercero de la ley provincial que transcribiremos *infra*.

Pero, a pesar de la diferente redacción en la definición de residuo utilizada en ambas normas, los antecedentes normativos que a nivel provincial se tuvieron en cuenta al tiempo de ser redactada la misma, fueron básicamente los mismos utilizados por los legisladores nacionales, por lo cual ambas normas obedecen a los mismos principios rectores. Así, la definición de residuo especial, consagrada en la norma provincial además de reproducir fielmente la definición contenida en el Convenio de Basilea, fue completada a los fines de aclarar que se entiende por los mismos, teniendo en cuenta las Directivas de la CEE, leyes de distintos estados europeos y de Estados Unidos (Real Decreto 833/1988 de España, Ley Francesa 75633 de 1975, Ley Alemana de Disposición de Residuos de 1972, Directivas del Consejo de la CEE de 1978 y Normativa de la EPA), la que quedó redactada de la siguiente manera:

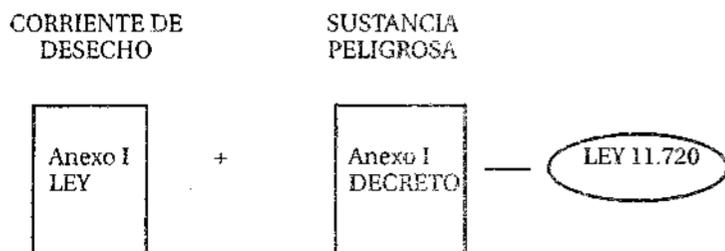
"...Se entiende por residuo a cualquier sustancia u objeto, gaseoso (siempre que se en-

Se considerarán residuos especiales:

a) Los residuos alcanzados por el Anexo I de la ley N° 11.720 y que posean algunas de las características peligrosas del Anexo II de la misma.



b) Todo aquel residuo o desecho que, por su naturaleza represente directa o indirectamente un riesgo para la salud o el medio ambiente, surgiendo dichas circunstancias de las características de riesgo o peligrosidad de los constituyentes especiales, variabilidad de las masas finales y/o efectos acumulativos. Por lo cual serán considerados como residuos especiales y por lo tanto alcanzados por las disposiciones de la ley N° 11.720 y del presente Decreto los residuos provenientes de corrientes de desechos fijadas por el Anexo I de la ley N° 11.720 cuando poseen alguno de los constituyentes especiales detallados en el Anexo I del presente Decreto.



Por otra parte, la Autoridad de Aplicación deberá establecer, por medio del dictado de un acto administrativo pertinente, las concentraciones y/o masas presentes en los residuos o combinación de residuos por debajo de las

cuentre contenido en recipientes), sólido, semi-sólido o líquido del cual su poseedor, productor o generador se desprenda o tenga la obligación legal de hacerlo.

Por lo que serán residuos especiales los que pertenezcan a cualquiera de las categorías enumeradas en el anexo I, a menos que no tengan ninguna de las características descriptas en el anexo 2; y todo aquel residuo que posea sustancias o materias que figuran en el anexo 1 en cantidades, concentraciones a determinar por la Autoridad de Aplicación, o de naturaleza tal que directa o indirectamente representen un riesgo para la salud o el medio ambiente en general.

Quedan excluidos del régimen de la presente Ley y sujetos a una normativa específica conforme a su objeto:

a) Aquellos residuos especiales que la Autoridad de Aplicación compruebe fehacientemente su uso como insumos reales y/o se constituyan en productos utilizados en otros procesos productivos. La autoridad de aplicación deberá crear mecanismos técnico-administrativos específicos de control a los fines de garantizar el destino de los mismos, evitando posibles evasiones al régimen de responsabilidad administrativa instituido por la presente, hasta tanto se dicte una norma particular al respecto;

b) Los residuos patogénicos, los domiciliarios, los radioactivos;

c) Los residuos de las operaciones normales de los buques, con excepción de aquellos que para su tratamiento o disposición final sean trasladados a instalaciones fijas en tierra. Asimismo se excluye lo relativo al dragado y disposición final de sedimentos provenientes de dicha actividad...

Cabe aclarar que los anexos a que hace referencia el segundo párrafo del artículo son los mismos contenidos en la ley nacional N° 24.051 y en el Convenio de Basilea del cual fueron tomados. Y completando lo concerniente a la definición de residuos especiales, decimos que su Decreto Reglamentario la circunscribe, pudiéndose la desagregar y graficar de la siguiente forma:

cuales no existirían riesgos a la salud o al medio ambiente y por lo tanto no deberían ser considerados como residuos especiales. Dichas concentraciones y/o masas y/o combinaciones se determinarán para cada rubro de

actividad y para las sustancias especiales que no tienen relación directa con los procesos desarrollados por esa actividad y de las cuales no es esperable una variación cuantitativa.

Análisis de peligrosidad:

1. En caso de dudas sobre la peligrosidad de una sustancia o en el caso de constituyentes de residuos que pertenezcan a grupos o familias de sustancias citadas en el Anexo I de la ley N° 11.720 o del presente decreto, deberán analizarse sus características peligrosas de acuerdo a lo fijado por el Anexo II de la ley N° 11.720.

2. Para las características de peligrosidad H11 (toxicidad) y H12 (ecotoxicidad), se utilizará información disponible. En caso de no existir o resultar insuficiente se deberán realizar los ensayos necesarios cuando la Autoridad de Aplicación lo considere conveniente. En el caso de residuos especiales líquidos, el análisis de ecotoxicidad se realizará en tres niveles tróficos de acuerdo a técnicas reconocidas a nivel internacional.

3. Análisis de la información sobre las materias primas, insumos, productos, residuos y residuos especiales generados y los correspondientes balances de masa de los procesos productivos.

4. Concentración de las sustancias especiales en residuos, mediante los métodos estándares fijados por instituciones de reconocimiento internacional.

En cuanto a las actividades alcanzadas por la ley provincial, las mismas son la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos especiales.

Por otra parte, el ámbito de aplicación de la ley es el correspondiente a todo el territorio de la provincia de Buenos Aires.

Son objetivos de la ley los siguientes:

- reducción de la cantidad de residuos especiales generados (arts. 2, 25);
- reutilización (art. 6);
- reciclado (art. 6);
- minimización de los potenciales riesgos del tratamiento, transporte y disposición de los mismos (arts. 2, 25);
- utilización de las tecnologías más adecuadas desde el punto de vista ambiental (arts. 2);

La ecuación de cálculo de la tasa es establecida en el Decreto Reglamentario de la siguiente forma:

$$T_{11720} = T_o \cdot E \cdot NCA^{0,85} \cdot Mre + A$$

Alícuota fija Alícuota variable

Donde:

NCA: Nivel de Complejidad Ambiental de la Ley N° 11.459.

To: Constante en pesos.

E: Envergadura del establecimiento: $E = 1 + E_{HP} + E_p + E_s$

$E = f(HR, P, S)$ HP: potencia instalada
P: Personal
S: Superficie

Cada uno de ellos se tabula y surgen los valores que se incorporan a la fórmula.

Mre: Variable que representa la masa de residuos especiales generados por mes, tomada como la sumatoria de la concentración de las sustancias especiales generadas por volumen de residuo.

Las masas se dividen en alta y baja peligrosidad y se agrupan en rangos y para cada uno de ellos se le asignará un valor que se colocará en la fórmula.

A: Variable que contempla los costos que demanden las tareas de inspección y los análisis fehacientemente realizados.

(Continúa en pág. 6) ►

La ley...

► (Viene de pág. 5)

La ley y el decreto poseen definiciones para diferenciar los distintos tipos de plantas de tratamiento regladas, las que podemos reseñar de la siguiente forma:

PLANTA DE ALMACENAMIENTO: Los lugares especialmente habilitados para el depósito de residuos especiales por un tiempo bajo normas de seguridad ambiental por un tiempo fijo limitado (no más de seis meses) o hasta que existan las suficientes plantas de tratamiento y disposición final, hecho este último por el cual no podrán seguir funcionando.

Todo municipio en cuya jurisdicción se encuentren radicadas industrias, o se realicen actividades de cualquier tipo que originen residuos especiales, y no existieren o no pudieran ser utilizadas plantas de tratamiento y disposición final de residuos de este tipo, deberán operar por sí o por terceros plantas de este tipo. Los municipios pueden celebrar convenios a los fines de establecer plantas de almacenamiento comunes.

PLANTA DE TRATAMIENTO: Las que modifican las características físicas, fisicoquímicas, la composición química o la actividad biológica de cualquier residuo especial, de modo tal que se eliminen sus propiedades nocivas, o se recupere energía y/o recursos materiales, o se obtenga un residuo menos peligroso, o se los haga susceptibles de recuperación, o a más seguro para su tratamiento y disposición.

PLANTA DE DISPOSICIÓN FINAL: Los lugares acondicionados para el depósito permanente de residuos especiales en condiciones exigibles de seguridad ambiental.

TRATADORES "IN SITU": Son aquellos sujetos, distintos del generador que tratan los residuos en su lugar de generación y deben inscribirse en el Registro de Tecnología, lo que no significa la habilitación de su uso para cada caso en particular, debiendo los generadores declararlo en su inscripción.

Resaltamos que el almacenamiento transitorio por un tiempo determinado, es una opción excepcional hasta que existan suficientes excepciones de tratamiento y disposición final que no justifiquen su existencia. Dicho almacenamiento podrá realizarse en las plantas de almacenamiento transitorio creadas dentro de los municipios (operadas por sí o a través de terceros), donde no podrán almacenarse por un plazo superior a seis meses; o el almacenamiento por los generadores o en sus mismos establecimientos bajo estrictas medidas de seguridad y controles por parte de la autoridad de aplicación por un plazo máximo de un año siempre que justifiquen una necesidad por razones que justifiquen y económicas suficientes. El almacenamiento transitorio no se encuentra regulado en la ley nacional.

Son requisitos mínimos para el almacenamiento transitorio de residuos especiales:

- Sistemas de contención de derrames, pisos impermeabilizados.
- Sistemas de carga y descarga seguros.
- Plan de contingencia para cada tipo de residuo especial.
- Prohibición de mezcla de residuos especiales de diferentes características
- Identificación de tipo, característica, origen y destino final de los residuos especiales. Los residuos especiales de iguales características podrán mezclarse guardando un estricto control de las cantidades recibidas, almacenadas y despachadas, fácilmente comprobables ante la inspección de la Autoridad de Aplicación. Los almacenadores no podrán darle a los residuos especiales un destino distinto al acordado con el generador.
- Materiales para envases o contenedores de residuos especiales inatacables químicamente, de adecuada resistencia física y sistemas antivuelco.
- Los residuos especiales que fueren almacenados o acumulados para su posterior uso

como insumo, no perderán el carácter de tal, hasta no ser fehacientemente adquiridos por el usuario de los mismos. En estos casos, el periodo máximo para su almacenamiento será de un (1) año. Esta operadora deberá ser solicitada a la Autoridad de Aplicación demostrando que la escala económica así lo justifica no pudiendo ser ofrecido al mercado directamente a costos comparables.

Esta ley, al igual que la mayoría de las leyes que poseen el resto de la provincias argentinas, crea un Registro Provincial de Generadores y Operadores de Residuos, añadiendo que el hecho de crear un registro provincial con características locales reafirma la competencia provincial sobre la temática. Al mismo tiempo se crea un Registro de Tecnologías, que no existe en la ley nacional, donde deben inscribirse los almacenadores, tratadores y los que se dedican a la eliminación y disposición final de residuos siempre que presten este servicio a terceros, visualizándose aquí otro incentivo hacia los generadores que traten y dispongan sus residuos en sus propios establecimientos industriales, ya que se los exime de este requisito registral.

Para finalizar este resumen de la ley provincial y su decreto reglamentario marcando las diferencias con la ley nacional, reafirmamos que la contaminación no reconoce límites geográficos. Por otra parte, reconocemos que en ciertos casos ha existido la obligación de inscripción en el registro provincial y nacional de residuos especiales y/o peligrosos y el consiguiente pago de ambas tasas, configurándose una doble fiscalización con la consecuente aplicación de sanciones, y de esta forma ha sido cercenado el derecho de los particulares de no ser susceptibles de la aplicación de una doble imposición por un mismo servicio de policía. Por esta causa, la ley provincial, respetuosa de los derechos de sus habitantes, prevé la celebración de convenios o acuerdos con la nación, a los fines de homologar los certificados emitidos por ambos Estados (nacional y provincial), coordinando la aplicación de ambas normas y evitando de esta forma las superposiciones jurisdiccionales que pudieran surgir.

Un convenio de homologación entre la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación fue firmado el pasado 10 de noviembre del presente año 1997. El mencionado convenio establece que todo sujeto obligado al cumplimiento de la ley (sobre residuos especiales o peligrosos) que se encuentre desarrollando su actividad en la Provincia de Buenos Aires, su actividad en la jurisdicción de Buenos Aires, bajo esta ley, será motivo por el cual la Nación realizará el traspaso de los expedientes de aquellos que se registraron en los Registros Nacionales por error o que fueron inscritos de oficio.

Quedan sometidos a jurisdicción nacional los siguientes casos:

a) Cuando el transporte de los residuos tuviere destino fuera del territorio provincial.

b) Cuando a criterio de la Autoridad Nacional, los residuos pudieran afectar a las personas o al ambiente más allá de la frontera provincial. En este supuesto la Autoridad Nacional deberá contar al tiempo de actuar, con el dictamen de asesoramiento de una Comisión Mixta de asesoramiento de una Comisión Representante de cada jurisdicción territorial a estos efectos, salvo caso de grave riesgo, donde la inminencia del daño obligue a tomar medidas rápidas y directas.

c) Cuando las medidas higiénicas y de seguridad tomaran aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación, a fin de garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas.

Como lógica consecuencia se conformó un registro interconectado, a los fines que la Nación y la Provincia puedan contar con toda la información contenida en sus registros, y se fijó el porcentaje del 10% de la Tasa fija (la primera de las dos partes de la tasa) recaudada en la Provincia, como coparticipación que deberá abonarse por la Provincia a la Nación como pago del servicio de control de cumplimiento de los presupuestos mínimos, función que se halla transcrita *ut supra* en los incisos a), b), c).

Contaminación de cuerpos de agua y suelos. Derrame de hidrocarburos y vertido de efluentes cloacales. Su incidencia en el medio ambiente y la salud pública

POR MARTA ROVERE (*)

SUMARIO: I. Introducción. — II. Derrames de hidrocarburos y descarga de efluentes cloacales: planteo de casos. — III. Corolario.

I. Introducción

La descarga de efluentes cloacales e industriales a cuerpos de agua sin el tratamiento adecuado como resultado de las actividades de exploración, explotación y transporte de dicha sustancia, provocan la contaminación de los cuerpos de agua y de los suelos. La importancia de tales hechos debe medirse en relación a su incidencia en el medio ambiente, la calidad de vida de los ciudadanos y la salud pública. El abastecimiento de agua potable a las poblaciones urbanas y rurales es un elemento básico que hace a la salud e higiene de la población, y atañe también al desarrollo de las economías, y ejerce influencia deficiente por parte de las autoridades encargadas del contrato de las actividades productivas que provocan impactos ambientales, sa-

nitarios y sociales atentan contra el desarrollo sustentable.

La intención de este artículo radica en exponer de forma sucinta algunos casos de derrames de hidrocarburos y de descargas de efluentes ocurridos en el país. Asimismo se pretende destacar que los conflictos que suscitaron tales hechos por su envergadura y alcance, superan las fronteras jurisdiccionales y afectan a la sociedad en su conjunto. Se reseñará también el marco legal en el que éstos se desarrollaron.

II. Derrames de hidrocarburos y descarga de efluentes cloacales: planteo de casos

a.1. Derrames de hidrocarburos en la provincia de Neuquén

a.1.1. Consideraciones generales

Desde octubre de 1996 se sucedieron en la provincia de Neuquén varios incidentes refe-

ridos a derrames de hidrocarburos en zonas aledañas al Río Colorado. Uno de los últimos tuvo lugar durante los meses de abril y mayo en una localidad ubicada a 9 km del río en el yacimiento Lomitas Sur, que integra una zona considerada como una de las principales áreas petroleras del país.

La zona más afectada por los derrames corresponde a Rincon de los Sauces (Pcia. de Neuquén) y a las localidades de Catriel (Pcia. de Río Negro) y Colonia 25 de Mayo (Pcia. de La Pampa).

Las versiones sobre las causas del accidente y la cantidad de petróleo derramado son múltiples. Se mencionan desde errores técnicos hasta humanos. Algunas publicaciones periodísticas del mes de mayo habían referido no habían llegado en forma directa al Río Colorado, contaminaron el suelo, la flora y la fauna del lugar. La dispersión sobre el suelo reviste suma gravedad, debido a que si el material contaminante no es extraído en su totali-

dad, puede ser arrastrado hasta el río por torrentes aluvionales o filtrarse por el suelo hasta llegar a la napa freática y desde allí al curso de agua.

Uno de los mayores problemas generados a partir de los derrames acaecidos en Neuquén estuvo dado por la imposibilidad de dar servicio de agua potable a la población, a causa de la contaminación. En menos de cinco meses las localidades que se encuentran junto al Río Colorado sufrieron sucesivos derrames por roturas de oleoductos. Dos de ellos habían dejado a varias de éstas sin agua potable ni para riego, motivo por el cual las empresas petroleras debieron reparar agua mineral para consumo de los habitantes de la zona. La población reclamó a las empresas petroleras el cumplimiento de un antiguo compromiso por el cual éstas debían construir un nuevo sistema de abastecimiento de agua potable. Finalmente, en fecha reciente se inauguró una planta potabilizadora.

Otra de las preocupaciones fundamentales estuvo centrada en la extracción de los hidro-

(*) Marta Rovere es abogada especializada en derecho ambiental y consultora.

Contaminación...

► (Viene de pág. 6)

carburos esparcidos en el suelo mediante topadoras, que dejan la capa más fértil a merced de los vientos y torrentes aluvionales. También en las consecuencias que producen los derrames de petróleo y aguas de purga que contienen grandes cantidades de sal y productos químicos agresivos para la naturaleza.

a.1.2. Marco legal

La resolución 105/92 (B.O.: 18.11.92) dictada por la Secretaría de Energía (SE) aprueba las normas y procedimientos para proteger el medio ambiente durante la etapa de exploración y explotación de hidrocarburos, que deben ser cumplidas por todas las empresas petroleras permisionarias, concesionarias y operadores de áreas. La resolución se refiere específicamente a las condiciones que deben revestir los oleoductos de interconexión a los cuales define como "...los ductos que conectan las "baterías colectoras" con la "planta de tratamiento" o éstas con "plantas de almacenaje o embarque", o con los oleoductos troncales de comercialización o distribución a refinerías de una cuenca o zona productora". En los casos de oleoductos que conectan baterías con la planta de tratamiento, la norma indica tener muy en cuenta el tipo de los fluidos y sólidos trasladados, a efectos de calcular las características constructivas y el régimen de operación. Los oleoductos deben estar enterrados y su recorrido debe ser transitado en superficie, para evitar posibles pérdidas. En zonas completamente desérticas podrán instalarse en la superficie.

A fin de evitar o disminuir el riesgo de roturas y prevenir las precipitaciones de barro corrosivos y/o desprendimiento de gases, la norma exige la adecuación de los regímenes de operación a los fluidos que transporten. También obliga a cubrir los riesgos de corrosión interna o externa, mediante el revestimiento de la cañería y su protección catódica. Cuando el volumen de desechos arrastrados sea importante, deberán existir piletas para su recolección y posterior evacuación en los puntos donde estén ubicadas las trampas recuperadoras. Asimismo se recomienda que esas instalaciones tengan cercos de protección y bordos de contención, para prevenir la posible dispersión de fluidos por vientos y lluvias.

Por resolución SE 252/93 se obliga a las empresas operadoras de áreas de exploración y explotación de hidrocarburos a presentar Planes de Contingencia que evalúen los daños potenciales, detallan las medidas preventivas, los medios de control que se proveerán y la organización de respuesta prevista para hacer frente a posibles incidentes de derrames o accidentes. Tales planes son vistos como herramientas de control de gestión ambiental, que deben responder a requisitos específicos.

A su vez, la resolución SE 342/93 (B.O.: 4.11.93) aprueba la "Estructura de los Planes de Contingencia". Esta en su art. 2º dispone que a partir de la fecha de publicación de la resolución, las compañías operadoras de áreas de exploración u explotación de hidrocarburos están obligadas a informar a la Dirección Nacional de Recursos, los incidentes que "afecten o puedan afectar recursos naturales y/o de valor socioeconómico" dentro de las 24 horas de ocurrido. Asimismo deberán presentar a la Secretaría de Energía un informe final del incidente dentro de los 30 días de finalizadas las tareas de control de la contingencia.

En el Anexo I de la resolución se establece la estructura y contenido que deben presentar los planes de contingencia. El

pto. 1.9. de dicho anexo obliga a realizar un estudio exhaustivo del entorno, a fin de determinar los recursos y lugares de particular interés o valor que pudieran recibir el impacto de una contingencia. Dentro de éstos menciona a los centros habitacionales, cursos y masas de agua naturales o artificiales, acuíferos subterráneos y fauna y flora autóctonas. El Anexo II exige la mención de los detalles del incidente y el informe final debe establecer cuál fue el evento causante. En caso de ocurrir un derrame de petróleo debe agregarse una plantilla que contenga las propiedades físicas, y para el supuesto de derrame de agua de producción debe indicarse su salinidad.

La resolución hace una clasificación de las causas en operativas, falla de material, falla humana, accidente o factores externos a la operación (sismos, aluviones).

Frente al panorama de siniestros ambientales ocurridos en la zona del Río Colorado se aprueba por Resolución 199/97 (B.O. 25.4.97) de la Secretaría de Energía y Puertos (SEyP) el "Acta Acuerdo de Neuquén". La misma fue suscripta por los mandatarios de las provincias de Neuquén, Mendoza, La Pampa, Río Negro y Buenos Aires, por el presidente del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO) y por la Subsecretaría de Combustibles de la Nación. La ratificación del Acta por las provincias debe formalizarse de acuerdo a los procedimientos constitucionales y legales vigentes en cada jurisdicción, poniéndose en conocimiento de ello a la SEyP.

Las partes firmantes del Acta acuerdan la incorporación del COIRCO al sistema de contralor técnico operativo de las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos, que desarrollen o produzcan consecuencias en la cuenca del Río Colorado y que son reguladas por la Ley de Hidrocarburos N° 17.319 y sus normas complementarias. Dicho organismo funciona desde el año 1977 y está integrado por el Estado Nacional y las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro y conforma juntamente con la Subsecretaría de Combustibles la Comisión Técnica Fiscalizadora, que ejercerá las funciones de la autoridad de aplicación (SEyP), exclusivamente en los aspectos referidos a la preservación del recurso hídrico compartido en el ámbito del Río Colorado. Deberá verificar desde el punto de vista técnico las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos que sean desarrolladas en la cuenca del río. Podrá coordinar con cada provincia ribereña los aspectos relativos a la verificación de aspectos tales como el cumplimiento en tiempo y forma de las instrucciones emanadas de la SEyP, la Provincia o la Comisión, respecto de la obligatoriedad de los trabajos a adoptar para evitar los siniestros; solicitar y obtener información a los permisionarios y concesionarios en cuanto al cumplimiento de la normativa ambiental; aprobar y monitorear el Plan de Contingencia Regional para el Río Colorado (art. 3º del Acta).

Corresponde a la Comisión verificar las infracciones o incumplimientos al régimen legal vigente que afecten a la cuenca del Río Colorado. Ello sin perjuicio de la actuación que realice cada provincia. Las provincias deberán labrar actas de infracción y efectuar las imputaciones correspondientes a las empresas infractoras, y comunicar el hecho a la Secretaría de Energía y Puertos para la recepción de los descargos pertinentes. Los permisionarios y concesionarios están obligados a facilitar las tareas de verificación que ejerzan los funcionarios provinciales y del COIRCO, que estén debidamente acreditados por cada jurisdicción.

Con fecha posterior a la resolución 199/97 se sancionó la ley 24.805 (B.O. 19.5.97). Por su intermedio fue ratificado el "Convenio de Aporte" suscripto el 30 de noviembre del mismo año entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de La Pampa. Se compromete el apoyo técnico, económico y financiero del Gobierno Federal en la iniciativa de construcción y operación de un sistema de acueductos, que proveerá agua potable a todo el territorio de la provincia.

En los considerandos del convenio se menciona la situación crítica existente en la Provincia en materia de recursos hídricos, al punto de configurar un estado de emergencia. Se atribuye tal situación entre otras cosas al hecho de ser dicha provincia la única en la República Argentina que no posee ríos interiores activos, ni arroyos con significación cualitativa. Al respecto se destaca que el único curso de agua potable en La Pampa es el Río Colorado, que limita y es compartido con cuatro estados provinciales.

Se alude allí a las aguas subterráneas como el único recurso para el abastecimiento de agua potable en la provincia. Informes técnicos indicarían un exceso de sustancias químicas en ellas, que las transforman en tóxicas. Estudios técnicos realizados en 16 regiones hidrogeológicas que componen el territorio provincial, concluyen que sólo en dos de ellas el agua existente en el subsuelo puede considerarse como apta para el consumo humano. Cabe recordar que en nuestro país la calidad de las aguas subterráneas es decisiva, ya que una parte considerable de la población a nivel nacional se abastece directamente de esa fuente.

La carencia de recursos hídricos adecuados y en cantidad suficiente generó en La Pampa una situación límite de peligro para la salud pública. Asimismo constituye un obstáculo insalvable para el mejoramiento regional y la generación del empleo. Ello obligó a la adopción de medidas de emergencia en algunas poblaciones, tales como la colocación de equipos potabilizadores a los cuales debe concurrir la población para obtener agua apta para el consumo humano.

Las autoridades provinciales concluyeron que la solución más adecuada era la construcción de un acueducto desde el único recurso hídrico con que cuenta para llevar el agua a los centros urbanos: el Río Colorado.

a.2. Antecedentes parlamentarios: proyectos de ley y pedidos de informes

Los incidentes acaecidos en Rincón de los Sauces, provincia de Neuquén, motivaron pedidos de informes desde el Congreso Nacional al Poder Ejecutivo Nacional, y la elaboración de proyectos de ley. El denominador común de todos ellos es la preocupación manifestada en virtud de la incertidumbre que genera la ausencia de acciones concretas en relación a tales hechos. A continuación se exponen por orden cronológico los antecedentes de referencia como sigue:

1) Pedido de informes sobre la posible construcción de un oleoducto: Proyecto de resolución del diputado Machado, presentado el 22.2.95. Solicitud al presidente de la Cámara de Diputados para su reproducción.

El pedido se dirige al Poder Ejecutivo Nacional para que informe a través de los organismos correspondientes, si es cierto que la empresa YPF tiene la intención de construir un oleoducto entre Rincón de los Sauces (Pcia. Neuquén) y San Antonio Oeste (Pcia. de Río Negro). En caso de haber construido ya un oleoducto de similares características, se le requiere informe si la obra produjo algún impacto ambiental dentro de la zona de

influencia, y si cumplió lo dispuesto por el art. 4º de la ley 2342. Dicha norma exige la presentación ante la autoridad de aplicación de una declaración jurada ambiental previa y/o solicitud de autorización de funcionamiento.

En los fundamentos del pedido de informe se menciona la incertidumbre que genera a la población el alcance ambiental de la obra en cuestión. Afirman también que "la ausencia de información oficial sobre el proyecto constituye un avasallamiento de la autonomía municipal" (Proyecto de declaración de la Municipalidad de San Antonio Oeste).

2) Pedido de informes de marzo de 1995 sobre el impacto ambiental que generará en el Golfo San Matías la construcción de un oleoducto desde Rincón de los Sauces a San Antonio Oeste, y monoboyas con oleoducto submarino para operar con buques tanques en la carga de petróleo: Proyecto de resolución de los diputados Viglione, Mercader, Kelly, Jaunarena y Peralta.

Se solicita al Poder Ejecutivo Nacional que a través de la Secretaría de Recursos Naturales conteste si se ha realizado o si se realizará una evaluación previa del impacto ambiental que generará la obra en el Golfo, y en particular en la zona del balneario Las Grutas. Ello a fin de determinar cómo incidirá dicha obra sobre el área natural protegida para la nidificación y cría de aves migratorias. Preocupan fundamentalmente las pérdidas y derrames que puedan ocasionar las operaciones de carga de petróleo crudo al manipular las monoboyas.

3) Pedido de informes sobre acciones adoptadas para evitar y remediar la contaminación que producen los derrames de petróleo, y desechos de hidrocarburos en las tierras y napas de agua de la zona de Plottier y Rincón de los Sauces - Pcia. de Neuquén: Proyecto de Resolución de los diputados Peláez, Pellín y Fernández

En los fundamentos del pedido se menciona la denuncia efectuada por la Municipalidad de Plottier respecto de la contaminación que estaría produciendo la empresa Pluspetrol en los campos ubicados al norte de esa ciudad, a partir del depósito de petróleo en piletas sin impermeabilizar. La Municipalidad de Rincón de los Sauces informó a su vez sobre la contaminación del Río Colorado y redes de agua potable provocada por hidrocarburos. Ello obligó a la provisión de agua mineral por la Municipalidad a las familias de bajos recursos.

La Municipalidad y la Provincia de Neuquén expresaron su intención de dictar legislación que penalice con multas a las petroleras que contaminen el medio ambiente. La Secretaría de Recursos Naturales de la Nación habría manifestado que corresponde a la Nación legislar y aplicar multas por contaminación. En virtud de ello se solicitan informes a ese organismo, respecto de las acciones concretas llevadas a cabo para evitar y sancionar las acciones contaminantes.

4) Proyecto de comunicación de los senadores Peña López y Sapag.

Por su intermedio se reclama el accionar conjunto de la Secretaría de Energía de la Nación y el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO), para prevenir los incidentes relacionados con sucesivos derrames de petróleo ocurridos en las provincias de Neuquén y Mendoza y sancionar a los infractores. Por tal motivo se solicita al Poder Ejecutivo que informe al Senado de la Nación acerca de la gravedad de los derrames de petróleo producidos en la alta cuenca del Río

(Continúa en pág. 8) ►

Contaminación...

Colorado, que dejó sin agua potable a las poblaciones de Neuquén, Río Negro y La Pampa. Proponen implementar un acuerdo entre la Secretaría de Energía y el Comité Interjurisdiccional para coordinar la intervención de ambos organismos en las fases de control y prevención y en la aplicación inmediata de planes de contingencia.

4) Proyecto de ley "Gestión integral de aguas" presentado por los senadores Peña de López y Sapag.

Los fundamentos del proyecto son entre otros los siguientes:

a) Los conflictos que se producen al momento de discutir los usos del agua, prevenir su contaminación y priorizar el consumo humano por sobre el riego y la producción de energía, hacen necesario diseñar un marco jurídico que permita disminuir y encausar tales conflictos. Para ello debe adoptarse una solución técnica a partir de los acuerdos políticos arribados entre los sectores interesados, fundamentalmente cuando se trata de un recurso compartido por dos o más jurisdicciones provinciales.

b) Se propone como autoridad de aplicación de la ley al Comité de Ciencias Hídricas que se constituya para cada cuenca, al cual los estados miembros delegarán las facultades necesarias para el cumplimiento de su cometido. Estos comités ejercerán sus atribuciones respecto del uso, regulación, control y preservación del agua dentro de los límites territoriales, y según la competencia que les fuera asignada en los respectivos convenios de creación.

c) Se prevé la creación de un Sistema de Gestión Hídrica integrado por los comités de cuenca hídrica y la autoridad ministerial del orden nacional competente en materia de recursos hídricos.

b. Impacto de los efluentes cloacales en los cuerpos de agua y los suelos de la provincia de Mendoza

b.1. Acción de amparo interpuesta por presunta contaminación del río Mendoza

La Asociación de Productores Agropecuarios y Agroindustriales del Norte Mendocino inicia acción de amparo contra la empresa Obras Sanitarias de Mendoza (OSM), que presta entre otros servicios el de conducción y tratamiento de desagües cloacales en el Gran Mendoza. Denuncia que deficiencias técnicas del colector noroeste por Paramillos acarrearán la contaminación y consecuencias nocivas a gran parte de las tierras de Lavalle, que son irrigadas con aguas provenientes del Río Mendoza.

En virtud de un convenio celebrado entre la empresa prestadora y el Departamento General de Irrigación (DGI) —proveedor natural de las aguas destinadas a riego agrícola— los efluentes cloacales luego de su tratamiento en la Planta Paramillos son volcados al Río Mendoza y mezclados con sus aguas. Estas son distribuidas entre las propiedades que utilizan el servicio de irrigación.

Los accionantes reclaman el restablecimiento de las condiciones del agua del río, la cual es captada aguas abajo del vertido de los efluentes cloacales de la planta de tratamien-

► (Viene de pág. 7)

to por los denominados "canales del bajo". Asimismo peticionan se efectúe el adecuado tratamiento de los efluentes cloacales y la reparación de la planta, la cual adolece de deficiencias técnicas y de construcción. A pesar de los reclamos elevados a la empresa, ésta no habría adoptado aún las medidas necesarias para revertir la situación.

En sucesivos informes elevados por el DGI ante OSM se hace referencia a la "contaminación microbiológica en el tramo inferior del río contaminado" que se acentúa durante los meses de invierno y parte de la primavera, debido a una sensible disminución del caudal del río frente a una constante cantidad de efluentes volcados. El DGI pone esta situación en conocimiento del Ente Provincial de Aguas y Saneamiento (EPAS), a fin de que adapte con carácter urgente las medidas pertinentes para revertir el grado de contaminación de las aguas del Río Mendoza.

La Asociación alerta acerca del peligro que acarrea la situación, expuesta para la calidad del recurso hídrico, de los suelos irrigados con las aguas del río y la salud de la población que habita la región. También alude a la disminución del valor económico de las tierras desahucadas del agua de riego, causado por el elevado grado de salinidad que contienen los efluentes cloacales provenientes de la Planta Paramillos.

Obras Sanitarias de Mendoza por su parte alega que los niveles registrados en las aguas del río están dentro de los valores internacionales admitidos y que los niveles de salinización de los suelos cuestionados por la Asociación son los propios de la región del Río Mendoza.

Por Acta - Acuerdo suscripta entre la Asociación de Productores y OSM, se dispuso el vertido de los efluentes provenientes de la Planta Paramillos al Río Mendoza para su posterior aprovechamiento para irrigación por los agricultores de la zona Lavalle. Se promovió también la utilización intensiva de los efluentes en la actividad agropecuaria, de conformidad con un convenio celebrado entre el Ministerio de Medio Ambiente, Obras Públicas, EPAS, OSM y la Municipalidad de Lavalle. Se confía al Municipio la detección, promoción y asignación de las potenciales áreas de Cultivo Restringido (ACRE).

La construcción de la colectora Máximo Nor-Este del Gran Mendoza fue finalizada en 1984 pero su habilitación ocurrió recién en el año 1987, debido a que no se habían construido los colectores secundarios y las redes terciarias de la cuenca a servir. Ello motivó la realización de estudios previos de funcionamiento, que tenían por objeto la inspección de la colectora y subsanar los inconvenientes que presentaba, para dejarla en condiciones para su habilitación. En cuanto a las tareas de control de la calidad de los efluentes y fiscalización del funcionamiento de la planta, la empresa alega que éstas no corresponden a la Asociación sino al EPAS, organismo competente creado por ley 6044.

Funcionarios de la Subdelegación de Aguas del Río Mendoza —dependiente de la Superintendencia General de Irrigación— manifestaron que el tema es muy complejo y que no es posible valorar la dimensión de los presuntos daños que causan los colectores. Informa-

ron también, que la Superintendencia clausuró oportunamente el vuelco de los efluentes de Paramillos y que está fuera de discusión la inconveniencia de volcar los efluentes crudos al río.

b.2. Marco legal

El marco legal que regula el volcamiento de efluentes cloacales a cuerpos de agua en la provincia de Mendoza está dado por la ley N° 6044/93. Este tiene por objeto el "reordenamiento institucional de la prestación de los servicios de provisión de agua potable y de saneamiento y la protección de la calidad de agua en el ámbito de la provincia de Mendoza" (art. 1°). Dentro de sus objetivos figura "la disminución del impacto ecológico y económico de la contaminación hídrica" (inc. 6°).

El EPAS (Ente Provincial del Agua y Saneamiento) como ente regulador de los servicios debe dictar las normas reglamentarias de carácter técnico, en materia de saneamiento y protección de la calidad de las aguas (art. 4°). Le corresponde asimismo ejercer el control de la calidad y potabilidad de las aguas destinadas al abastecimiento de la población, y la determinación y control de los niveles de calidad de emisión de las aguas residuales (art. 15, ley 6044). El Título IV de la ley, referido a la preservación de la calidad del recurso hídrico, dispone en su art. 42 que "todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas están obligadas a cumplir con las normas de preservación y de calidad del recurso hídrico," establecidas en la ley 6044 "... las que serán consideradas a todos sus efectos de orden público".

La disposición de los efluentes en cuerpos receptores que impliquen la degradación del recurso hídrico de manera directa o indirecta, debe ser objeto del tratamiento de depuración correspondiente. El Departamento General de Irrigación y el EPAS deben fijar coordinadamente las metas de calidad y los plazos para la implementación de los métodos de tratamiento. Para tal fin deben fijar las normas de calidad del recurso hídrico provincial, cuyo cumplimiento es obligatorio para todos los habitantes de la Provincia. Asimismo se prevé la determinación de un procedimiento de consulta y coordinación permanente entre ambos organismos, para el adecuado funcionamiento del sistema de preservación hídrica y la compatibilización y aplicación de las normas dictadas (art. 43).

El art. 44 realiza un deslinde de competencias entre los organismos y establece que el DGI es competente en lo relativo a la "descarga de efluentes de cualquier naturaleza, cuyos cuerpos receptores sean cauces hídricos naturales, sistemas de riego y embalses naturales y artificiales" (inc. 1°). El EPAS es competente en materia de "descarga de efluentes cloacales, cuando los cuerpos receptores sean las redes colectoras cloacales e industriales y los sistemas cerrados de reutilización" (inc. 2°). En cuanto a la coordinación institucional, se dispone que el "Poder Ejecutivo convocará a través del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda a los organismos de la administración central y descentralizada con competencia hídrica, para que procedan a la unificación de sus procedimientos en la aplicación de las normas de calidad, su control y la promoción de los sistemas de tratamiento más convenientes".

Según lo prevé el art. 38 del decreto 911/95 reglamentario de la ley, el servicio de aguas potable y saneamiento debe ser de tal mane-

ra que preserve la salud de la población y proteja el medio ambiente. Los Operadores deben preparar y someter a la evaluación del Ente regulador los programas para alcanzar y mantener niveles de servicio ajustados a los objetivos de la ley y el decreto reglamentario. Asimismo deben adecuar el sistema de tratamiento de efluentes a las normas que se establezcan (art. 43, inc. f). Toda nueva instalación independiente de la red troncal perteneciente a Obras Sanitarias de Mendoza, debe contemplar el tratamiento y la disposición final de los líquidos, barro y otros residuos contaminantes (art. 43, inc. f). En cuanto a la calidad de los efluentes cloacales, (art. 43, inc. g) a los fines de su vertido al sistema hídrico, los operadores deben cumplir las normas de calidad establecidas por el ente regulador y diferenciar su aplicación de acuerdo al sistema de tratamiento y el grado de contaminación y manteniendo la calidad del agua y del ambiente, adoptando los sistemas de tratamiento adecuados" (art. 28, inc. 1°). Los usuarios tienen derecho a requerir al EPAS la prestación del servicio en la forma y condiciones que determine la ley (art. 34, inc. 2°) y a denunciar ante ese organismo "cualquier acción u omisión cometida por el operador o terceros personas que pudieran afectar sus derechos" (inc. 3°).

III. Corolario

A la luz de lo expuesto en lo que se deduce de los derrames ocurridos en la provincia de Mendoza no cabe sino concluir que la acción judicial que se interpuso en la provincia de Lavalle, donde ocurrió el hecho de contaminación del ambiente local y perjudicó a otros provincianos cuyas poblaciones se abastecen del agua del Río Colorado para satisfacer sus necesidades básicas. Tal como se mencionó en los considerandos del Acta número "se necesita optimizar los medios que garanticen una eficaz y rápida fiscalización de las actividades hidrocarburíferas, a fin de preservar la calidad de los recursos naturales". Esto se logra a través de la prevención de los incidentes contaminantes y la mitigación de sus impactos ambientales y la producción de las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos.

La importancia de la cuenca hídrica del Río Colorado está dada por constituir un recurso de vital importancia para la región, que abarca las necesidades de irrigación de las actividades agrícolas ganaderas y de agua potable de las poblaciones ribereñas. La característica de recurso compartido del río hizo que las provincias afectadas y la Nación arribaran a un acuerdo, por el cual se encomendaron las tareas de fiscalización, a una comisión técnica integrada por un organismo en el cual están representadas las provincias ribereñas (COHCO) y la Subsecretaría de Combustibles de la Nación.

En el caso de la acción interpuesta con motivo de la presunta contaminación del Río Mendoza (H.b.) se ven involucrados varios sectores de la sociedad. La acción fue interpuesta por una asociación dedicada a una actividad productiva. Sin embargo, el conflicto abarca a toda la población tanto en los aspectos económicos-sociales, como en los relativos a la salud y el ambiente.

Ambos conflictos reseñados en este trabajo se desarrollan dentro de un marco socioeconómico, legal e institucional determinado. Son muchos los organismos y autoridades de aplicación involucradas en el problema. Sin embargo, no es el objetivo de este artículo incursionar en el análisis de éste último aspecto.