



## Aire puro a la venta: la Convención del Cambio Climático y la "comoditización" de la naturaleza como una mercancía más en el libre mercado

POR HERNÁN LÓPEZ (\*)

Nuestro país se prepara para ser anfitrión de la Cuarta Conferencia de las Partes del Convenio de Cambio Climático en los próximos días. Una vez más, y como en anteriores oportunidades, la Argentina tiene la oportunidad de mostrarle a la comunidad internacional la magnitud de su compromiso con la agenda ambiental internacional.

Casi un presagio de buenos augurios para el logro de un acuerdo entre las partes de la conferencia, la "Ciudad de los Buenos Aires" será el centro de esta reunión de carácter relevante para el desarrollo de los mecanismos de financiamiento de la tecnología que permita reducir la emisión de los gases de efecto invernadero —objetivo de la Convención— acordados en Kyoto en Diciembre pasado. Sin embargo, no son precisamente buenos aires

(\*) Hernán López, Abogado especializado en Derecho Ambiental, Corresponsal del Suplemento de Derecho Ambiental.

los que soplan entre los representantes de las partes de la Conferencia, dado que concurren a este evento con más dudas y diferencias que certezas, que se pretende sean aclaradas con la realización de esta reunión. Si nos guiamos por las conclusiones de las distintas reuniones previas de los grupos políticos que congregan a los países de las diferentes regiones del mundo, está al descubierto que las diferencias entre los países continúan y no parecen acercarse demasiado.

Las posiciones políticas del grupo de los 77 —que agrupa a las naciones en vías de desarrollo del mundo— y la Reunión de Ministros de Medio Ambiente de Latinoamérica reflejan un amplio espectro de opiniones respecto de cómo encarar la solución de este fenómeno local con consecuencias globales, pero que se agrava día a día con la globalización de los mercados, ampliando las fuentes de emisión de gases de efecto invernadero a las diferentes regiones del planeta. La diferencia de posiciones políticas reflejan, por un lado, la vigencia del paradigma del fin del siglo que combina crecimiento económico con la protección del medio ambiente, y por el otro, el acecho del libre mercado, que nos seduce con el disfrute de algo de riqueza aunque no libre de contaminación.

Al margen del debate de ideas y las teorías económicas que las avalan, como juristas no debemos perder de vista que el desarrollo de los postulados de la Convención y los mecanismos acordados en el Protocolo de Kyoto para alcanzar el objetivo final de la misma, tendrán sin duda algún impacto sobre el ordenamiento jurídico argentino. Ello así porque al menos dos de los mecanismos acordados en el Protocolo de Kyoto —los permisos transferibles y el desarrollo limpio— implican una suerte de "comoditización de la naturaleza", dado que los gobiernos aceptarían privatizar un bien público como es el aire, abriendo la posibilidad de que los mismos sean bienes comerciables en el mercado privado y ofrecidos al mejor postor en sus bolsas de valores.

La pregunta del millón es saber de qué manera impactará la implementación de la Conferencia y sus protocolos en el marco jurídico ambiental nacional. El presente artículo analiza cuál es la posición de nuestro país dentro de los distintos bloques políticos de la comunidad internacional y regional, y el significado de las relaciones argentino-norteamericanas en el marco de este proceso de desarrollar mecanismos de mercado para la protección del ambiente. Al igual que el proceso político de negociación del cambio climático, este artículo está escrito en base a los mismos interrogantes, aunque espero que el hecho de presentar los dos polos del debate sirva al lector para pensar los escenarios posibles de cada uno de ellos y sus impactos en el orden jurídico argentino.

a) Protocolo de Kyoto: Mecanismos previstos para la reducción de gases de efecto invernadero

El Protocolo de Kyoto prevé diferentes mecanismos que contribuyan a la reducción de

(Continúa en pág. 2) >

## Editorial

Comenzamos 1999 con un Suplemento de Derecho Ambiental signado por la impronta de una actualidad enfocado hacia los problemas propios del entorno urbano. En este contexto hemos abordado la reciente sanción de la ley 71 de la Ciudad de Buenos Aires como marco del Plan Urbano Ambiental que, según la Carta Magna porteña, ha de regir su desarrollo futuro, en un marco de sustentabilidad.

Igual énfasis sobre la temática urbana subyace a los artículos sobre la problemática ambiental de la ciudad de Ezeiza, o la actuación ante los estrados judiciales de la Fundación Pro Tigre y Cuenca del Plata. Este último es una contribución que viene a destacar la importancia creciente que tendrá la participación ciudadana en las definiciones públicas en lo que a política ambiental se refiere.

La participación ciudadana podrá articularse por la vía judicial, como el caso de

marras, o bien por medio de las instancias y mecanismos creados por el legislador, tales como la audiencia pública, que habilitan al ciudadano a ejercer un protagonismo en los procesos de toma de decisión.

Este primer Suplemento de Derecho Ambiental también retoma un eje global del medio ambiente, al que dedicamos el último número de 1998. El artículo de Hernán López, escrito con motivo de la realización de la Cuarta Conferencia de las Partes del Convenio Global sobre Cambio Climático en Buenos Aires, plantea una serie de complejos interrogantes sobre el mercado y la regulación del medio ambiente global. A pesar de haberse realizado la cumbre de Cambio Climático, entendemos que este artículo aporta valiosas reflexiones a un debate que está lejos de una conclusión unívoca.

J.R.W.

## Proyecto Buenos Aires Sustentable: Hacia la construcción de regímenes jurídicos de calidad ambiental en la Ciudad de Buenos Aires

POR FABIANA OLIVER (\*)

La importancia del ambiente en la construcción de una sociedad que tiene por objetivo promover el desarrollo humano ha sido reconocida en la Constitución adoptada por la Ciudad de Buenos Aires. Así, la ley fundamental plantea la necesidad de que el Estado integre las consideraciones ambientales a la formulación de sus políticas legislativas, económicas, culturales y sociales, garantizando la sustentabilidad del desarrollo de la ciudad.

En este marco, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) lleva adelante el Proyecto "Buenos Aires sustentable" que tiene por objeto participar, mediante la elaboración de contribuciones de políticas legislativas y proyectos de legislación específicos, en el proceso de construcción de regímenes jurídicos para la Ciudad de Buenos Aires.

La meta es fortalecer el proceso de elaboración de propuestas de legislación a través de un procedimiento participativo capaz de construir pautas consensuadas, y al mismo tiempo conferir viabilidad a dichas propuestas.

Este proyecto ha sido diseñado para ser ejecutado en tres etapas de un año de duración cada una. Las áreas temáticas comprendidas en la primera etapa del proyecto son Evaluación de Impacto Ambiental —EIA— y Calidad Ambiental del Agua.

(\*) María Fabiana Oliver, Abogada, Coordinadora del Proyecto BAS.

Con miras a alcanzar la finalidad y los objetivos propuestos para este proyecto, durante los meses de junio y septiembre de 1998, se desarrollaron talleres que generaron el espacio de debate y consenso proyectado, y en los que participaron representantes de los sectores público y privado, organismos no gubernamentales, universidades, científicos, y técnicos expertos en cada materia.

Las conclusiones y recomendaciones que los participantes a los talleres generaron en los procesos de consultas, las ideas y consideraciones que se recogieron en las entrevistas realizadas, sumadas a la tarea de investigación llevada a cabo por parte de los investigadores, sirvieron de base para la elaboración de las propuestas y contribuciones.

Como corolario de esta primera etapa del proyecto, la FARN ha organizado para el próximo mes de marzo un evento con el propósito de presentar a la sociedad de la Ciudad de Buenos Aires y a sus autoridades, las propuestas de Normas y Contribuciones Legislativas, que participen del proceso de construcción de los Regímenes Jurídicos de Evaluación de Impacto Ambiental y Calidad Ambiental del Agua para la Ciudad de Buenos Aires. Esta presentación, su difusión y distribución en diversos sectores de la comunidad, pretende multiplicar los procesos públicos de análisis y motivar nuevas iniciativas desde otros ámbitos.

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL  
Año VI - Nro. 1

Fundación Ambiente y Recursos Naturales  
(FARN)

Consejo de Redacción

Director

JUAN RODRIGO WALSH

Secretaría de Redacción

ALEJANDRA RÍOS

Miembros

Dolores Lavalle Cobo  
Augusto Paz  
Marta Rovere  
María Eugenia Di Paola  
Gustavo González Acosta  
Diego Kravetz  
Marcela Flores  
Fabiana Oliver  
Andrés Nápoli  
Aída Frese de Reca  
Victoria Imperiale  
María del Carmen García

Corresponsal en EE.UU.

Hernán López

Coordinadora del Centro de Información

Patricia Aizersztejn

Correspondencia:

Para el envío de comentarios y notas en colaboración: Sr. Director, Suplemento de Actualidad en Derecho Ambiental, FARN - Monroe 2142 - 1° piso (1428), Buenos Aires. Tel./Fax (54-1) 787-3820/5919 - 788-4266 - 783-7032. Correo electrónico: info@farn-sustentar.org.

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.

## Aire puro ...

(Viene de pág. 1) ▶

gases de efecto invernadero. El mecanismo de la burbuja previsto en el art. 4º (utilizado con regular éxito en los EEUU para la reducción de gases que afectan la capa de ozono y regulado en la "Ley de Aire Puro" o Clean Air Act de 1990), los acuerdos de implementación conjunta del art. 6º, los permisos transferibles del art. 17 y el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) previsto en la art. 12. Sin duda que la parte será la discusión sobre cómo implementar este último mecanismo, por la sencilla razón que el artículo 12 del Protocolo de Kyoto lo define como un mecanismo de reducción de emisiones que podrá ser utilizado por los países en vías de desarrollo para obtener la tecnología necesaria para alcanzar el objetivo del desarrollo sustentable a través de la cooperación internacional.

El MDL fue concebido para otorgar beneficios en doble vía, es decir, que por un lado, permite a los países desarrollados reducir sus emisiones y obtener créditos por ello, en la medida que puedan certificar sus acciones; y por el otro, los países en vías de desarrollo se beneficiarían con el desarrollo de proyectos y actividades en sus territorios que contribuyan a la reducción de las emisiones de los países desarrollados.

Este mecanismo es el único al que podrán acceder los países en vías de desarrollo como la Argentina, y de la "participación en el párrafo 5 a) acordada por cada Parte participante", como una de las formas de reducción de emisiones, sólo otorga esa posibilidad a los países desarrollados enlistados en el Anexo I.

Sin embargo, no hay acuerdo entre los intérpretes y autores del Protocolo, que difieren en la interpretación del carácter mismo del MDL, siendo que algunos interpretan que es un mecanismo independiente del de implementación conjunta concebido en el artículo 6º del protocolo ("Four outstanding issues" Domenico Siniscalco, Alessandra Goria, Josef Jansen - Issues & Options: The Clean Development Mechanism. UNDP: Towards Buenos Aires and beyond. United Nations Development Programme - August 1998), y hay quienes afirman —como el Embajador argentino Raúl Estrada Oyuela—, haciendo una interpretación estrictamente semántica del texto del artículo, que el mecanismo no permite implementación conjunta de proyectos entre países desarrollados del Anexo I y los países en vías de desarrollo de fuera de esta lista ("First approach and unanswered questions" Estrada Oyuela - Issues & Options: The Clean Development Mechanism. UNDP: Towards Buenos Aires and beyond. United Nations Development Programme - August 1998). Otros autores, señalan que el embudo de este mecanismo también fue percibido de manera diferente, dependiendo si se tratara de un país desarrollado o uno en vías de desarrollo. En el caso de los primeros, el Profesor José Goldemberg considera que estos países ven en este mecanismo una vía adicional para la negociación de permisos del art. 17 (e inclusive afirma que pueden ser los costos más reducidos que los esfuerzos que estos países puedan realizar en sus propios territorios). En el caso de los países en desarrollo, el autor opina que el mecanismo es una nueva fuente de inversiones que asistirán el desarrollo sustentable, la transferencia de tecnología con ese fin y la promoción de la equidad ("Overview". Profesor José Goldemberg, University of São Paulo, Brazil. Issues & Options: The Clean Development Mechanism. UNDP: Towards Buenos Aires and beyond. United Nations Development Programme - August 1998).

A pesar de este debate de ideas respecto del carácter del mecanismo y su naturaleza, la verdadera conferencia tiene por delante la tarea de definir los siguientes aspectos:

**-Diseño institucional del mecanismo:** implica la adopción de las funciones y la composición

del Organismo Ejecutivo que se hará cargo del manejo del mismo. Pero también se debe diseñar las entidades operacionales que estarán a cargo de la certificación, auditorías privadas y la verificación de los proyectos.

**Modus Operandi:** la Conferencia debe definir si se usan las organizaciones internacionales existentes a efectos de evitar la creación de otra institución burocrática que requiera fondos y personal adicional para su funcionamiento. Al respecto, se manejan distintas alternativas que van desde el funcionamiento de un registro de emisiones que funcione dentro de la Secretaría de la Convención hasta la creación de un órgano independiente de la Secretaría. También se debatirá el carácter del mecanismo y los créditos de emisión en relación a la forma de llevar a cabo los proyectos, y las dos alternativas que se discuten son un modo bilateral en el que los países o las entidades privadas negocian sus acuerdos entre ellos; y un modo multilateral o portfolio, en la que los países en vías de desarrollo se pondrían en una "vidriera" para mostrar los proyectos que tengan y ofrecerlos al mejor postor entre los países desarrollados. Sin embargo estos modos de funcionamiento del mecanismo serán discutidos a fondo, debido a que la experiencia que se conoce es la aplicada por los EEUU a través de la Ley del Aire Puro (Clean Air Act 1990), que dio lugar a la negociación de créditos de emisiones entre la industria sucursales de una misma compañía ubicadas en distintas regiones del mundo.

**-Proceso de Certificación:** la definición de este mecanismo es de vital importancia para la validez de los créditos de emisiones que los países desarrollados deben demostrar en su compromiso con los objetivos de la Convención. Para que el sistema sea objetivo habrá que establecer reglas claras que coloquen a todos los países oferentes de proyectos en igualdad de condiciones, porque podría darse el caso de países en vías de desarrollo que quieran aparecer más confiables que otros y "vender" sus proyectos basados en promesas de reducción de emisiones que pueden no coincidir con la realidad. Este proceso debería incluir conceptos tales como auditoría, verificación y certificación, aunque existen experiencias internacionales de organismos que actúan por ejemplo en la estandarización (la International Standardization Organization - ISO) que podrían servir como guía.

**-Emisiones de base:** El tema de la certificación también se relaciona con el establecimiento de los niveles de emisión que servirán de base para la certificación de reducción de emisiones. El art. 12 establece el concepto de la "adicionalidad", que significa que este mecanismo debe servir a ayudar a los países a reducir sus emisiones una vez que hayan hecho esfuerzos locales. Esa reducción debe medirse contra una base de emisiones que aún no ha sido determinada, razón por la que será crucial su definición.

**-Equidad:** La equidad en el acceso a inversiones para el desarrollo de estos proyectos al amparo del mecanismo es otro de los temas que debe quedar aclarado en la próxima conferencia. Algunos autores ya discuten sobre la conveniencia de distribuir las inversiones en forma equitativa entre las distintas regiones, descartando de plano el sistema de "cuotas" que asignaría porcentajes fijos a cada región sin atender a sus reales necesidades (Profesor José Goldemberg).

**-Elegibilidad de proyectos que contribuyan al desarrollo sustentable:** en principio, los proyectos por este mecanismo, deben ser aquellos que contribuyan en general a lograr el objetivo del desarrollo sustentable. También es aplicable aquí el concepto de la adicionalidad que se mencionara en el párrafo anterior. Es decir que no solamente un proyecto debe servir a

la reducción de emisiones sino que además el Protocolo en distintos artículos y en forma explícita o implícita califica a los mismos y establece que deben ser sustentables, adicionales a los esfuerzos locales y tener potencial para contribuir a la mitigación de los emisores. Aún no hay acuerdo sobre los proyectos que pueden o no financiarse por medio de este mecanismo pero sin duda todos contribuirán a que en los países beneficiarios contribuyan en forma paralela a la generación de más empleo, nuevo entrenamiento para la fuerza laboral, la introducción de nuevas tecnologías, reducción de la contaminación local y la conservación de la naturaleza en general. La discusión en este caso, sería para los países desarrollados, quienes deberían definir si estos beneficios pueden ser reducidos como créditos que representen reducciones de emisiones. Existen ya algunos ejemplos de proyectos realizados para reducir emisiones de los gases de efecto invernadero que se vienen realizando en la región. Proyectos de secuestro de carbono se han realizado en Costa Rica (1998), en Río Bravo - Belice en 1995, en Bolivia el proyecto de Noel Kempff Mercado (1998) y otros tantos proyectos privados realizados entre empresas privadas y organizaciones no gubernamentales en países como Canadá, EEUU o México. Aun cabe aclarar que ninguno de estos proyectos se ha realizado en los términos de la Convención. En este sentido, otro punto de debate se abre respecto de si los proyectos de implementación conjunta pueden realizarse bajo el mecanismo de desarrollo limpio (Ver Estrada Oyuela arriba).

**b) Kyoto, Buenos Aires y ... después? Relaciones carnales y medio ambiente: antecedentes y razones de la postura política argentina en el debate universal del cambio climático**

La postura argentina respecto del cambio climático se basa en términos generales en el apoyo de la posición sustentada por el gobierno de los EEUU en su carácter de país rico y sus inversiones en tecnologías limpias en la región. La posición argentina se enmarca en la mejora de las relaciones, bilaterales entre ambos países o mejor dicho, puede considerarse como la faceta "verde" de la relaciones carnales entre ambos países como irónicamente se han bautizado a las relaciones diplomáticas entre ambos países. Pero tampoco debe haber dudas sobre que una de las razones que mueven al país al apoyo y alineación automática con los EEUU es de tipo económico. Los EEUU es de estos países que facilitan la implementación de mecanismos que faciliten la comoditización de las emisiones y su intercambio en el mercado que estarían el rumbo de las inversiones —que se estarían en billones o quizás trillones— en tecnologías que sirvan al control de la contaminación. (Peter Passell, "Trading on pollution exchange: Global Warming Plan would make emissions a commodity." The New York Times, Science, Octubre 24, 1998)

La relación entre ambos gobiernos comienza en el Parque Nacional Nahuel Huapi en la primavera próxima pasada, en ocasión de la visita del Presidente Clinton de los EEUU. Este junto al mandatario argentino firmaron un acuerdo relativo al cambio climático o "global" conocido como la "Declaración Presidencial de Bariloche". Mediante la firma de este acuerdo, y con la imponente cordillera andina como testigo mudo, ambos presidentes acordaron, por un lado, el compromiso genérico de ambos países en la defensa del planeta tierra, y por el otro, el apoyo explícito de la administración Menem a la postura de los EEUU con miras a la 3ª Conferencia de las Partes del Tratado de Cambio Climático, que se realizó en la ciudad de Kyoto, Japón, en diciembre pasado.

En particular, ambos países reconocieron la necesidad de adoptar un estrategia común dirigida a reducir los niveles de emisión de gases de efecto invernadero, previendo las

consecuencias negativas de la inacción del hombre en el clima de nuestro planeta, con efectos tales como la profundización de inundaciones y sequías, el incremento de la desertificación en lugares como la Patagonia y la pérdida de zonas costeras por el ascenso del nivel del mar. A efectos de avanzar a nuestro país para que se sume a sus ideas de libre mercado en materia ambiental, el presidente Bill Clinton reconoció que los países industrializados son los mayores productores de gases de efecto invernadero, pero también en los países en vías de desarrollo, cuyo crecimiento dramático en los próximos cuarenta años doblaría a los niveles de los países ricos.

A pesar de que nuestro país es un país en vías de desarrollo, los EEUU consideran que está entre uno de los más industrializados y con uno de los ingresos per capita más altos de la región latinoamericana, y, en consecuencia, un socio confiable en el control de las emisiones de estos gases. En ese sentido, un oficial de la Casa Blanca reconoció en la gira del Presidente Clinton a la Patagonia, que Argentina era uno de los países que los EEUU necesitaban como aliados y "no uno de esos países que desesperan por emisiones limpias", "Clinton gets deseper for emissions limits", The New York Times, October 19, 1997)

La estrategia prevista por ambos mandatarios incluye la movilización de "recursos del sector privado de los países desarrollados para emprender proyectos que contribuyan a la reducción de la emisión de gases en los países en desarrollo. La estrategia común también consideró la posibilidad de "mecanismos que permitan hallar soluciones con evitar el calentamiento global", considerando a la "implementación conjunta" como un "mecanismo atractivo para los mercados que posean un sector privado incentivado con créditos por los esfuerzos que realice para reducir las emisiones." En principio se acordó que la estrategia beneficiaría el desarrollo de proyectos en energía limpia y eficiente y en la reforestación.

La esencia del acuerdo entre ambos países quedó sellado con las siguientes extravagantes palabras: "La crecientemente establecida Argentina indican claramente que también cree en la fuerza del mercado. En este sentido, la Argentina se une a los Estados Unidos en el apoyo a créditos para proyectos implementados conjuntamente como un medio para incentivar las inversiones del sector privado en la Argentina y en todo el mundo."

**c) Posición de la Argentina, el Grupo de los 77 (G77) y el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y El Caribe**

El proceso de negociación de la Convención de Cambio Climático refleja un amplio espectro de posiciones políticas de los distintos países y alberga opiniones tan disímiles como la de un mercado que puede calificarse de abiertamente liberal, y que defiende la aplicación de las teorías de mercado para enfrentar el combate de la degradación del medio ambiente, que el mismo proceso provoca, y se alinea con el pensamiento de los países desarrollados —y más específicamente el de los EEUU—. La otra cara de este espectro de ideas políticas se refleja en la opinión de países como China o la India, que desde el inicio del proceso de negociación sobre el cambio climático allá por el fin de la década pasada, se oponen a lo que pueden llamarse de aquí en más la "comoditización de la naturaleza".

Durante la negociación del Protocolo de Kyoto, nuestro país pretendió desentenderse de su condición de país pobre e integrante del bloque de países de los 77 presentando una propuesta intermedia entre la posición de los EEUU y la de los países en desarrollo (para el mes de mayo de 1997 el cuadro de pobreza

del país mostraba una brecha enorme entre ricos y pobres, al poseer el 10 % más rico del país el 37 % de los recursos los primeros y el 10 % más pobre sólo al 1.6 % - Mark Falcoff "Argentina: A new struggle for succession". September 1998. American Enterprise Institute for Public Policy Research). La propuesta Argentina se basó en acordar la posibilidad de los países en vías de desarrollo de realizar reducciones o limitaciones de emisiones de gases de efecto invernadero en forma voluntaria, y luego de ello, participar en los programas de implementación conjunta y transferencia de créditos de emisión, cual si fuera un país desarrollado. Esta propuesta no fue aceptada entre otras razones, a juicio del presidente de la reunión de Kyoto, porque hubiera creado una tercera categoría de países con tratamiento preferencial (Ver arriba Estrada Oyuela).

Respecto del Grupo de los 77 y China (G77), este grupo realizó en el mes de setiembre pasado en la ciudad de Nueva York una reunión preparatoria de cara a la reunión de Buenos Aires, a efectos de acordar una postura común del grupo respecto de determinados temas que serán discutidos en noviembre. Entre ellos la mayor parte de la discusión giró en torno de la transferencia de tecnología que vender por intermedio del mecanismo de desarrollo limpio. En ese sentido, el G77 señaló el atraso que registra la transferencia de tecnologías de países desarrollados a aquellos que están en fase de desarrollo, a pesar de reconocer que estos últimos han hecho progresos en adaptar programas que incorporan en sus políticas de desarrollo la variable del desarrollo sustentable. El G77 acordó reclamar a la conferencia de las partes a reunirse en Buenos Aires la definición de un mecanismo de transferencia de tecnología para asistir a los países en desarrollo, que esté elaborada en términos no comerciales, preferenciales y que contribuyan al objeto último de la Convención (Borrador del Background Paper on Transfer of Technology - Brainstroming Session of G77 & China - New York, 9-11 September 1998). Respecto del mecanismo de desarrollo limpio, el G77 mantiene su posición que el mismo debe ser desarrollado paso por paso teniendo en cuenta que el protocolo aún no ha entrado en vigencia. En este punto el G77 reconoce que aún no se ha logrado un entendimiento común entre los distintos bloques, lo que hace que se deba proceder de acuerdo a los principios de equidad y responsabilidad común, pero diferenciada, que apuntalan los objetivos de la convención. El G77 concluye que antes de lograr la operatividad de este mecanismo, los países desarrollados deben demostrar la reducción de las emisiones dentro de sus territorios, reconociendo entonces el carácter suplementario o adicional que la propia convención reconoce al mecanismo. A pesar de este categórico pronunciamiento del grupo, nuestro país no está de acuerdo en esperar a que los países desarrollados reduzcan sus emisiones, sino que se prefiere que el mecanismo empiece a funcionar cuanto antes a efectos de poder ofrecer proyectos que atraigan inversiones.

La reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe llevada a cabo en el mes de mayo pasado se realizó con el objetivo final de "identificar una iniciativa que contribuya al posicionamiento de la región en su capacidad de negociación" sin comprometer la posición oficial de cada uno de los países (Síntesis de las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre la puesta en marcha del mecanismo de desarrollo limpio - Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe - Lima, Perú, 12 y 13 de mayo de 1998). El Foro considera en líneas generales los aspectos que se han discutido en el presente artículo (ver arriba punto a) en lo que respecta a los temas pendientes de debate y definición del mecanismo de desarrollo limpio del art. 12, como sus propósitos, las funciones, la estructura ejecutiva y la naturaleza de los proyectos. Pero lo interesante del trabajo del Foro es el reconocimiento de la existencia de un sistema global de reducción de emisiones (que según los términos del Protocolo y la Convención está previsto para los países desarrollados, y ningún país de la región lo es), sugiriendo la posibilidad de incluir dentro del mecanismo de desarrollo limpio la posibilidad de comercializar las reducciones de emisiones o transferir los créditos por las mismas (en inglés "emission trading"), basándose en modelos de proyección de costos que aseguran que un alto porcentaje de reducciones podría ser logrado a bajo costo en la región.

*d) Efectos de la implementación de los mecanismos de Kyoto en el ordenamiento jurídico argentino. ¿Por dónde empezamos a mirar?*

A esta altura de los acontecimientos y a las puertas de la realización de la Cuarta Conferencia de las Partes, es obvio que la implementación del Convenio y sus protocolos tendrán un impacto tanto en las políticas ambientales como en los planes de desarrollo económico de los países contratantes. Y a juzgar por la inacción que demuestra la presente administración —si existe actividad gubernamental en esa área, la difusión de los actos de gobierno es prácticamente nula—, los abogados ambientalistas nos encontramos ante una situación de privilegio, dado que, la efectiva implementación del Protocolo impone la adecuación de las normas existentes —siempre y cuando estas existan— o la adopción de legislación a efectos de adaptar el orden jurídico local al nuevo marco legal internacional.

Si concordamos en que —y por las razones que se dieron en párrafos anteriores— la actividad de la Conferencia está centrada mayoritariamente en la definición del mecanismo de desarrollo limpio —con los beneficios evidentes ya detallados— sería interesante analizar algunos aspectos jurídicos que deberíamos ir pensando para comenzar a elaborar una vez finalizado el evento. Pero para que el ejercicio intelectual sea completo, apelenos a la imaginación y digamos que uno de los proyectos que serán de posible realización con la adopción de este mecanismo será

aquel relacionado a la forestación. ¿En qué debemos pensar además del beneficio económico que puede traer al país? ¿Qué aspectos de nuestra legislación deberíamos atender para saber si la misma es adecuada para la implementación de estos proyectos? La siguiente lista es ilustrativa:

- Actividades permitidas en los distintos tipos de bosque de acuerdo a la clasificación legal de bosques;
- Uso y manejo del suelo de acuerdo a la Ley de Suelos
- Leyes de Ordenamiento Territorial
- Leyes que contemplen aspectos del Convenio de Biodiversidad
- Leyes que contemplen el manejo y la mitigación de efectos de desastres naturales como las inundaciones que afectan periódicamente a nuestro país, o los incendios forestales
- Leyes de manejo del ciclo hidrológico en general
- Uso de fertilizantes que afectan las tasas de crecimiento de especies y los riesgos de contaminación
- Leyes de asentamientos humanos
- Políticas energéticas que contemplen aspectos ambientales de los distintos tipos de fuentes de energía y sus usos;
- Políticas que contemplen los cambios de factores socio-económicos como cambios en la población, tasa de empleo, necesidad de alimentación y productividad.

Todo ello con la previsión que todas estas políticas y leyes pueden cambiar en el futuro e influir el uso del suelo, y así afectar el ciclo de vida del proyecto.

Podríamos tomar otros temas como ejemplos que demuestran qué aspectos parciales de nuestro orden jurídico deben ser revisados. Por caso, la Argentina carece de una legislación general que exija la evaluación del impacto ambiental de los proyectos (la presente administración se ha negado sistemáticamente a adoptar un mecanismo general que incorpore el concepto de evaluación como un procedimiento participativo que sirva a la toma de decisiones y no como un mero requisito para transparentar decisiones políticas y administrativas—Ver nota del autor en Suplemento del mes de mayo y septiembre de 1996—).

Por último tomemos otro ejemplo, el más complicado tal vez, cual es la promoción de un proyecto relacionado con la producción de automotores que posean tecnologías limpias. Podemos decir que ese proyecto favorecerá el desarrollo sustentable de nuestro país. Si, si atendemos al beneficio económico que el incremento en la producción de automóviles puede generar. Sin embargo, más automotores que se incorporen al parque automotor sin antes rediseñar el sistema de transporte de las grandes ciudades de nuestro país, sin antes adoptar estándares de emisión y de calidad del aire, dudo que contribuyan a la sustentabilidad de nuestra sociedad. Aun cuando la

ley de transporte contiene algunos aspectos ambientales que hacen a la regulación de emisiones desde fuentes móviles como los automóviles, su complemento, la Ley de Aire Puro 20.784, sancionada en 1973, otorga facultades a las autoridades en materia de adopción de estándares de calidad del aire que nunca han sido ejercidas porque aún espera su reglamentación, desconociendo el autor por completo algún esfuerzo en diez años de administración menemista en ese sentido —al menos no se ha publicitado la acción de gobierno como manda la Constitución Nacional—.

### Conclusión

Hemos visto que los mecanismos ideados en la Convención, y sus respectivos Protocolos deberían conducir al logro del objetivo de la misma, cual es la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. También se describieron las posiciones de los distintos grupos políticos que asistirán a la próxima conferencia, desnudando serias diferencias que pueden empañar cualquier acuerdo para definir el mecanismo de desarrollo limpio, esperado por las partes en vías de desarrollo como una nueva fuente de financiamiento externo a sus postergadas aspiraciones de tener una vida digna con menores niveles de contaminación. Hemos visto que el interés de nuestro país está marcado por la promesa de inversiones que podrían acompañar a la implementación del mecanismo y la utilidad que esto podría tener para el incipiente proceso de desarrollo que experimenta la Argentina.

Sin embargo y a pesar de estas pocas certezas, muchas son las dudas que rodean a este proceso. Creo que la comunidad internacional nos brinda una vez más una enorme oportunidad para aplicar políticas y mecanismos adecuados que contribuyan al desarrollo sustentable y hacer realidad la posibilidad de vivir en un mundo más sano para todos. Espero que esta reunión de las partes permita a las diferentes naciones lograr los acuerdos necesarios para comenzar a desarrollar estos mecanismos nuevos que implican sin duda un nuevo modo de proteger el medio ambiente.

Las autoridades nacionales deberán responder a tamaño desafío y hacer incansables esfuerzos por implementar los mismos en nuestra legislación. Si bien no es requerido por el Protocolo, la legislación ambiental argentina no presenta el grado de desarrollo adecuado a la realización de proyectos de implementación conjunta que probablemente se promuevan con países desarrollados, y al amparo del mecanismo de desarrollo limpio y que se llevarán a cabo con la vigilancia de organismos internacionales. Para ello deberá poner empeño en revisar los aspectos que sean necesarios, adoptando las herramientas legales de las que todavía carecemos, y así cumplir con el mandato constitucional de proteger el medio ambiente para el beneficio de todos los habitantes de la Nación. ♦

## La acción de amparo como herramienta del Derecho Ambiental: Camino hacia la necesidad de tribunales específicos en la materia

POR MARIANO J. AGUILAR (\*)

1. - En oportunidad de alcanzar el fallo que se transcribe, obtenido ante la Sala Primera Civil y Comercial de San Isidro, y luego del tormentoso desarrollo del mismo, creímos firmemente una vez más, que nos encontramos ya muy cerca de la necesidad imperiosa de la creación de los Tribunales que entiendan

específicamente sobre —los temas que hacen— a los enunciados de nuestro nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional. O sea de los Tribunales destinados a la Preservación del Medio Ambiente.

Entendemos que, a las puertas del siglo XXI, merecemos ocuparnos desde el Derecho con más profundidad sobre nuestro "medio ambiente y su preservación, y de los llamados derechos difusos, ecosistema y ecología," materia toda indispensable para el cuidado y pro-

tección de la vida en un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

Las políticas están delineadas para que se intente su logro; se requiere "la normativa eficaz", el puntapié de arranque, que permita crear el vehículo legal, que forme el camino para recurrir rápidamente ante las emergencias concretas a un sistema moderno y eficaz de derecho, técnico e idóneo, que acoja y permita entender en sus leyes la concentración y creación del procedimiento judicial hoy au-

sente, destinado a proteger nuestra tierra y a nuestro ecosistema; ergo, a nosotros y a nuestros hijos. No podemos esperar más.

2. - Nos mueve, no sin profunda preocupación, en nuestro carácter de "Fundación registrada conforme la ley" (artículo 14, Constitución Nacional), e inscrita en el Registro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales, ante la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación,

(Continúa en pág. 4) ▶

(\*) Mariano J. Aguilar, Vicepresidente de la Fundación Pro Tigre y Cuenca del Plata, Especialista en Derecho Procesal y Derecho Ambiental, y quien llevó a cabo la dirección letrada de la causa en estudio.



## La acción ...

(Viene de pág. 3) ▶

acreditada legalmente y con sus fines exclusivamente dirigidos a la "defensa del medio ambiente y de la mejor calidad de vida de los seres humanos" desde hace más de 15 años, el hecho de haber sido los accionantes en representación de los derechos colectivos de los vecinos de un barrio afectado por la contaminación de las aguas en sus napas freáticas por petróleo, llevando a cabo "una acción de amparo" contra la Municipalidad de Tigre, donde peticionamos: a) La inmediata provisión de agua a los vecinos afectados, hasta el cese de la contaminación, con camiones cisternas; b) un operativo rastreo para el estudio inmediato de las causas y orígenes de la contaminación y c) la debida comunicación publicitaria del hallazgo, dirigida a la prevención de las personas que viven en la zona afectada.

La Fundación Pro Tigre y Cuenca del Plata jamás fue cuestionada antes de esta acción, y se encuentra habilitada con extensos méritos y vocación jurídica, al ejercicio de la acción de amparo, claramente prescripta en el artículo 43 de la nueva Constitución Nacional.

Es decir entonces, que todo se inició sin fisuras legales para recurrir en orden al artículo 43, y en consecuencia interponer la acción; ello a pesar de adeudarnos aún regulaciones específicas, permitiéndonos sin embargo su ejercicio, invocando para ello el derecho que se encuentra amparado por nuestra Corte Suprema desde los casos "Siri" y "Kot" (fallos 239-259 y 241-291), y siendo nuestra fundación de las: "...asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme ley, la que determinara los requisitos y formas de organización..." (sic). - (artículo 43 segundo párrafo in fine de la Constitución Nacional).

3. - Sentado lo expuesto, del fallo transcripto emergen discrepancias fácticas y jurídicas, las cuales en algunos puntos ya han sido advertidas por otros juristas, como por ejemplo, entre otros por Jorge Bustamante Alsina (ver diario El Derecho, del 21-8-98).

La pretensión de este trabajo consiste en apuntar sobre los temas que, a nuestro parecer, restringen, reducen y limitan la posibilidad de dirigirnos ante la Justicia, cuando en situaciones como la ocurrida en este caso, en donde se vulneran derechos sustanciales del hombre "como ser el de no ingerir agua potable y de intentar obtenerla para una vida mínima en salud", se le cercena ese derecho y el acceso al mismo, arguyendo razones legales (no legítimas), que le han cerrado en este caso a los habitantes del barrio Ricardo Rojas, urgidos de la necesidad del agua potable para su ingesta, derecho del cual gozamos el resto de los habitantes.

Se confrontan dos valores, uno el Municipio de Tigre, que, al resguardo de la Municipalidad invocada por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional 999/92, disponiendo la concesión del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales de Tigre a un tercero (Aguas Argentinas S.A.), "se excluye de responsabilidad alguna ante la comunidad de Ricardo Rojas, y olvida sus deberes de asistencia que tiene con la propia gente, de quien le proviene la delegación del ejercicio del resguardo de la comunidad toda".

Por el otro, el valor "vida del ser humano", el cual es negado de manera manifiesta, ya que tanto la Municipalidad, como el Gobierno de la Provincia, y las autoridades judiciales que tocaron este tema, tanto en la Justicia Federal en lo Criminal y Correccional N° 2, Secretaría N° 6 caerra 937 de San Isidro, como en esta causa, cierran filas en encontrar carencia de acción en argumentos legales por el reclamo hecho por la "Fun-

dación Pro Tigre", y no por los propios vecinos, en la presentación judicial para pedir la obtención de provisión de agua potable a sus vecinos indigestados de agua petrolada.

Esta confrontación de valores, su olvido y su negativa, nos dirige tal vez a la filosofía del hombre de fin de siglo, que en aras de la globalización informática, económica y cibernética, ha permitido la exclusión de infinidad de miembros de la comunidad y se ha desinteresado de quien vive al lado y que, a la sazón, necesita más que antes las condiciones mínimas para acceder también a esta globalización, pero en este caso las condiciones dignas humanas mínimas: "el agua potable".

Nuestras leyes, nuestros jueces y el sistema judicial todo, deben procurar permitir el acceso eficaz al reclamo como el aquí tratado, de quienes, como los vecinos del barrio Ricardo Rojas, necesitaron de su Municipalidad la provisión de agua, hasta la eliminación de las causas que provocaron su contaminación.

Sin embargo, el desatino del primer fallo de la originaria instancia, y la contradicción del segundo en análisis, con la poca ayuda del Tribunal para obtener soluciones y remedios rápidos y concretos para evitar daños en las vidas humanas que corren peligro, como la de autos, desalienta por ahora, y propende a evitar su puesta en acción hasta que no haya una legislación y Tribunal específicos, derecho que entendemos nos merecemos por nuestro bien común.

Vale resaltar que en el expediente judicial la Municipalidad reconoció abiertamente la anomalía de la contaminación del agua petrolada, sus riesgos y sus posibles efectos, extremos indubitados en el fallo de la Sala I, pero que sin embargo, tanto uno como otro, por diferentes razones jurídicas, dejaron en mora a la sociedad en el cumplimiento del mandato constitucional de preservar el medio ambiente y el recurso natural proveniente del subsuelo: a saber, el agua (artículos 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y 41 de la Constitución Nacional).

4. - La Fundación "Pro Tigre Cuenca del Plata" no sólo no obtuvo su cometido de obtener agua potable para los vecinos necesitados y contaminados por el petróleo, en orden a lo resuelto por la Cámara en el fallo transcripto, en razonamiento impropio y contradictorio que analizó en el punto siguiente, sino que además debió sufrir el agravio en la Primera Instancia, no sólo del rechazo total de nuestra acción de amparo, recompuesta en el resto de los ítem por la Cámara, sino que debió agravarse de la equívoca y calumniosa comparación que hiciera el juez a quo Luis Alberto Ruiz Díaz, al asimilar nuestra pretensión con el accionar de la causal prevista en el artículo 22 de la Constitución Nacional, o sea el delito de sedición.

Este punto, que podrá verse recompuesto al referirse la Sala Primera de la Cámara al primer agravio, en cuanto afirma que: "...la comparación en cuestión carece de respaldo legal, por lo que cabe hacer lugar a este agravio aclarando que al promover la demanda de fojas 12/19 la legitimación accionante ha hecho un ejercicio legítimo y normal de derecho propio (art. 19 in fine de la Constitución Nacional) no incurriendo en abuso alguno (art. 1071 Cód. Civil), ya que no se arrogó derechos del pueblo ni peticiónó no en su nombre al acudir ante estos estrados en los términos del artículo 43, segundo párrafo de la Constitución Nacional". - (sic), nos produce igualmente un desconcierto que nos enfrenta a este sistema judicial en crisis, ya que

desalienta conductas como la nuestra, destinada a cumplimentar un mandato constitucional, una función social y un requerimiento solidario, encontrando en la Justicia ordinaria un desconcierto ante el llamado que en el caso como el descripto, de autendencia, conocimiento y audacia, características que brillaron por así decirlo por su inexistencia.

El fallo en la Segunda Instancia, tampoco logró obtener el cometido deseado, o sea "el agua potable provista por el Municipio", pero al menos alcanzó para que nos dejaran de tratar como "sediciosos". Se obtuvo contra la Municipalidad la orden de publicación del acontecimiento, y se dio por cumplida la investigación del origen de la contaminación.

La Fundación Pro Tigre jamás pensó ni pretendió arrogarse los "derechos del pueblo" y peticionar en nombre de éste, jamás pretendió delinquir, ni buscó tremenda atribución, solo buscaba agua para el barrio Ricardo Rojas.

Todo esto recrea la necesidad de una concepción clara y nueva del tema ambiental, de tribunales específicos y normas al efecto que no nos puedan distraer más con situaciones como la aquí descripta. Estamos casi en el tercer milenio, pongamos manos a la obra sin más.

5. - Toca ahora el análisis jurídico de la negativa de la Cámara, de ordenarle la provisión de agua potable por camiones cisterna a los damnificados, hasta la finalización de la contaminación, extremo rechazado y confirmado en tal sentido en el fallo de Primera y Segunda Instancia.

Vale resaltar, que en Primera Instancia, el juez de inferior grado, rechazó el amparo por falta de legitimación activa y pasiva, cuyos fundamentos han sido lo suficientemente destruidos en la Segunda Instancia.

Ahora bien, queda aquí analizar qué fundamento jurídico utilizó la doctora Graciela Medina, firmante del primer voto adherido por el resto de los Camaristas, para el rechazo del pedido de la Fundación Pro Tigre al pedido de provisión de agua. Advierto que el texto del fallo a su respecto, no es del todo claro. Y además es equívoco y confuso.

La pregunta que debemos hacernos, desde la óptica del derecho cuya protección nos preocupa, o sea el ambiental, es saber si se encuentra la provisión de agua, es saber si se encuentra de los "derechos a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo..." (artículo 41, Constitución Nacional).

Creo que la respuesta es en un todo elocuente, ya que no concebimos ninguno de los derechos nombrados "sin agua potable" o en su defecto "con agua petrolada".

Este punto, ya indiscutido por su sola lógica, radica en la calidad de vida, y es la propia doctora Medina quien lo resalta en el punto 14 de su resolución.

La negativa resulta, pues, y allí la divergencia en la interpretación normativa contradictoria del alcance del artículo 43 de la Constitución Nacional, que no se alcanza a entender en el fallo referido, ya que aparece enfusado, "contradictorio e infundado", calificación que comparto en su totalidad con Jorge Bustamante Alsina (obra referida, punto IV, párrafo cuarto).

En primer término el fallo le da a la Fundación legitimación para obtener el amparo en dos puntos, y sólo le niega legitimación para obtener la provisión de agua potable.

Las razones no muy claras por las que niegan en dicho fallo el agua, se dan de bruce con el otorgamiento de los dos puntos restantes, ya que para cualquiera de las tres medidas, mi mandante ha utilizado la acción establecida en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

O sea que, si no alcanzó para una pretensión, no se entiende el porqué ha alcanzado para otras dos; y viceversa, toda vez que los argumentos, las personas y las causas son las mismas, no se da razones del negado de la provisión del agua.

Se ha actuado sin diferenciar el interés subjetivo, legítimo o simple, diferenciado y caracterizado de esa forma por Augusto M. Morello y Carlos A. Vallefin, en su obra "El Amparo Régimen Procesal", LEP La Plata 1998, hoja 104, reafirmando estos autores que "la dimensión colectiva del interés comprometido y la eventualidad cierta y concreta de una iniciativa (legitimación) indiscriminada a otros sujetos (varios, muchos), destinatarios de idéntica tutela, es 'insistimos' una escala inédita que rompe los moldes tradicionales". - Terminan estos autores afirmando que: "En tanto estas pautas se van abriendo camino para su recepción judicial o por la adhesión que prestan los autores, la postura tradicional más amplia postula que aun en los casos que la parte actora no resulta titular de un derecho agraviado, aun puede sergo de un interés legítimo, hace procedente el amparo".

Lo expuesto conduce a reconocer legitimación activa a los particulares alcanzados por el concepto de interés legítimo que dada su amplitud y generalidad, está constituido por la repercusión que en su persona o patrimonio pueden tener las decisiones o actos impugnados como lesivos.

En este caso se encuentran los intereses colectivos y los difusos que han sido tenidos en mira por el fallo sólo a la hora de sentenciar sobre el cumplimiento de la investigación peticionada y ya dada por realizada en el Municipio, y de exigir el cumplimiento de la publicidad de requerida, pero que respecto del verdadero sentido de nuestro accionar se ha encontrado no más que un tufillo de no poder alcanzar el riesgo de una sentencia novedosa que permita enmendar un desaguado de aguas petroladas, que por suerte aun no ha producido víctimas.

Si tuvimos legitimación para dos peticiones, la más importante, ¿por qué no pudo ser acordada???

6. - Conclusión.

Pensamos que es hora de dedicar más tiempo a la construcción de una normativa ambiental nacional, que prevea seriamente la preservación de los principios elementales de vida, de nuestro ecosistema, y, en definitiva, de nuestro medio ambiente y de nuestra ecología hacia delante.

A tal fin necesitamos crear tribunales al efecto.

Nos debemos la creación de un Tribunal de Derecho Ambiental, extremo que de alguna manera ya adelantara la Corte Suprema de Justicia de la Dirección en un fallo del cual realicé su dirección letrada, caratulado "ROCA, Magdalena c. Buenos Aires, Provincia s/ inconstitucionalidad" R.13.XXVIII. Allí se le reconoce expresamente a las jurisdicciones locales competencias en materia de protección ambiental, y afirma que le cabe a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección que no pueden ser alteradas. ♦

# El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires

POR CRISTIAN CARZOLIO (\*)

**SUMARIO: I. Introducción. — II. Ley marco. Criterios orientadores. — III. Consenso, participación y transparencia. — IV. Órgano de formulación del Plan. Integración y otras funciones asignadas. — V. Conclusiones.**

## I. Introducción

Desde comienzos de la década del setenta se observa en la legislación comparada la constante incorporación en los textos constitucionales de normas que adscriben a la concepción del desarrollo sostenible o sustentable (1). Ese proceso tuvo eco en la República Argentina, en primer lugar por vía del constitucionalismo provincial (2) y luego, en oportunidad de la Reforma Constitucional de 1994, tuvo recepción en la Constitución Nacional a través de lo dispuesto en el nuevo art. 41.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires profundizó esta tendencia histórica, no sólo en función de lo establecido por el art. 48, párr. 2º, "...La Ciudad promueve la iniciativa pública y la privada en la actividad económica en el marco de un sistema que asegura el bienestar social y el desarrollo sostenible...", sino también como consecuencia del establecimiento de institutos contenidos fundamentalmente en el Capítulo Cuarto, Ambiente, (Título Segundo, Políticas Especiales). El análisis de uno de ellos, el Plan Urbano Ambiental, constituye el propósito del presente trabajo.

A efectos de realizar una aproximación primaria a la naturaleza del Plan Urbano Ambiental resulta útil bucear en los antecedentes históricos que sirvieron como guía a los constituyentes en el proceso de consagración normativa. A grandes rasgos se citan tres: en 1921 durante la gestión del Intendente Carlos Noel, se instituye la Comisión de Estética Edilicia, a cuya inspiración se debe la creación de los parques urbanos más importantes que hoy posee la ciudad, como así también el primer Código de la Edificación. En 1937, la elaboración en París por Le Corbusier del Plan Director para Buenos Aires, y en 1962, la realización por parte de la Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires de un nuevo Plan Director. En el equipo interdisciplinario conformado a tal efecto se destacaron, entre otros, Odilia Suárez, Paco García Vásquez, Leopoldo Portnoy, Joaquín Fisherman y Eduardo Sarraih. Los lineamientos de este trabajo sirvieron de base para la puesta en vigencia en 1977 del Código de Planeamiento Urbano vigente hasta la actualidad con las modificaciones incorporadas en 1989 y 1991.

## II. Ley marco. Criterios orientadores

El principio rector en el cual se origina el Plan Urbano Ambiental es el sentado en el art. 27: "La Ciudad... Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente...". De él deviene la creación expresa del instituto en el art. 29, norma en el que se lo define como "...la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas...".

Así, es institucionalizado como el instrumento fundamental de planificación integral de la Ciudad y, por consiguiente, instalado

dentro de la pirámide jurídica en una relación de supremacía con respecto al resto de la normativa urbanística. Sus disposiciones, como ha quedado dicho, condicionan también los planes de obras públicas elaborados por la administración.

En consecuencia, nos encontramos ante una norma urbanística suprema, a la que los constituyentes le incorporaron la necesidad de contemplar el aspecto ambiental. Al respecto se ha dicho: "La Constitución de la Ciudad califica el plan a elaborar como 'urbano y ambiental'. Aun cuando en ningún momento del texto legal se definen estos conceptos ni su interrelación, una lectura atenta del mismo indica que los constituyentes incorporaron la variable ambiental como una dimensión a ser considerada en el diseño del plan, es decir en las fases de diagnóstico como en las propuestas de cualquier nivel que éste contenga" (3).

La necesidad de la existencia de una Ley Marco urbanística aparece fundada en la intención de garantizar coherencia frente a lo que se ha definido como un crecimiento caótico de la Ciudad. En ese sentido es innegable que en los últimos años se han desarrollado y proyectado en la Ciudad una serie de emprendimientos que carecen de un concepto integrador.

Sin embargo, la misión del Plan Urbano Ambiental no se agota en la necesidad de armonizar proyectos surgidos en forma aislada durante los últimos años. Se trata, nada más y nada menos que de un desafío y de una oportunidad histórica: proyectar la Ciudad del Siglo XXI como una estructura urbana en la que confluya la aptitud para atraer inversiones y generar empleo con el objetivo de lograr niveles cada vez más altos de calidad ambiental. Sobre la alimentación mutua de estos dos factores entre sí, se ha escrito: "...Adicionalmente estos grandes objetivos expuestos intentan superar el inconducente debate de los últimos años sobre la supuesta contradicción existente entre 'ciudad equitativa y sustentable' versus 'ciudad atractora de inversiones'. La experiencia internacional en grandes ciudades como Seattle, Barcelona, Toronto o Madrid que una sin la otra no son viables..." (4).

Concordante con este criterio, la Legislatura al sancionar la norma, a través de la cual organizó y reglamentó las funciones del Consejo del Plan Urbano Ambiental, entendió pertinente recoger el precepto del art. 48, párr. 2º, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, citado "ut supra". De tal manera estableció en el art. 11 de la ley 71: "El Plan Urbano Ambiental se fundamentará en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones."

Este último artículo encabeza un título denominado "Objetivos y Criterios Orientadores". En él, como derivación del

transcripto principio general, se enuncia una serie de lineamientos que deberán ser seguidos por el Plan Urbano Ambiental. Entre los principales podemos mencionar someramente: a) descentralización, que implica consolidación del centro y refuerzo de identidades barriales; b) vinculación de la Ciudad con el río; c) renovación del área sur para equilibrar la sobreocupación del área norte; d) ampliar la superficie de espacios verdes; e) eficiencia y seguridad del transporte de cargas y público de pasajeros.

## III. Consenso, participación y transparencia

El concepto arraigado en la Convención Constituyente en relación a la insuficiencia de los instrumentos urbanísticos vigentes para el logro de los objetivos procurados reforzó la convicción sobre la necesidad de crear el instituto objeto del presente estudio. En tal sentido, haciendo expresa referencia al Código de Planeamiento Urbano actual, se dijo que: "...no sirve a sus fines porque no responde a ningún proyecto de ciudad consensuado y no podemos esperar de él un sentido integrador de la idea de ciudad..." (5).

Siguiendo el nombrado criterio, en aras de garantizar el consenso, se dispuso en primer lugar establecer como requisito para la elaboración del Plan "... la participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias..." (art. 29, Constitución de la Ciudad de Buenos Aires). El resguardo de este precepto constitucional está, fundamentalmente, a cargo del organismo creado para la elaboración del plan, de acuerdo a lo establecido por el Art. 6º de la Ley 71 que expresa: "El Consejo del Plan Urbano Ambiental garantizará el carácter transdisciplinario. Realizará convocatoria pública a las entidades académicas, profesionales y comunitarias dentro de los treinta (30) días de integrado, y constituye una Comisión Asesora permanente honoraria, con aquellas de acreditada trayectoria y representatividad reconocida en la defensa del desarrollo sostenible. En cumplimiento del Artículo 29º de la Constitución de la Ciudad la Comisión participará de la elaboración, revisión, actualización y seguimiento del Plan Urbano Ambiental, o de sus instrumentos vinculados..."

En segundo lugar, se dispuso la necesidad de su aprobación por la mayoría especial prevista en el art. 81. Se requiere entonces, para su sanción, el voto de la mitad más uno del total de los miembros de la Legislatura.

En tercer lugar, se requiere para su sanción cumplir con el procedimiento de la doble lectura. El mismo constituye una de las innovaciones más notorias realizadas por la Convención Constituyente de la Ciudad. Consiste de acuerdo a las disposiciones del Art. 90 en: a) despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados; b) aprobación inicial por la Legislatura; c) publicación y convocatoria a audiencia pública dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones; d) Consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura, destacándose en el párrafo final del artículo, que ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite, y si las hiciera, éstas son nulas.

Se procura mediante su implementación garantizar las condiciones de transparencia y legitimidad social en que se sancionan y modifican determinadas normas. Dentro de ellas, se encuentran incluidas además del Plan Urbano Ambiental, los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.

La aplicación del procedimiento a la normativa urbanística se fundó en la negativa experiencia histórica de las "excepciones". Es ilustrativo al respecto lo manifestado por la Sra. Presidente de la Convención Constituyente en el discurso de la sesión de jura: "...No puedo dejar de señalar la inclusión de innovaciones como el sistema de doble lectura, por el cual se exige un tratamiento público y mayorías especiales para la aprobación de disposiciones que puedan afectar la vida de los vecinos, aventando así cualquier posibilidad de que se vuelva a recurrir a las tristemente célebres excepciones..." (6). Debe recordarse, empero, que las llamadas "excepciones" fueron sometidas, desde la sanción de la Ley 24.111 (año 1992), a un estricto régimen de control.

Entre los mecanismos de control previstos en la norma citada, pueden mencionarse los contenidos en el art. 1º al establecer la obligatoriedad para cualquier trámite de excepción, de contar con un informe escrito y firmado del Consejo de Planificación Urbana, de la Sociedad Central de Arquitectos, del Centro Argentino de Ingenieros, consejos directivos de las facultades de Arquitectura e Ingeniería, etc. El Art 2º, por su parte, requiere la publicación previa, sesenta días corridos a su tratamiento.

## IV. Órgano de formulación del Plan. Integración y otras funciones asignadas

El art. 104, inc. 22 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires realiza una división de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, al asignarle al primero la atribución de crear el organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental encargado de formular un Plan Urbano y Ambiental, y al segundo, mediante la sanción de una ley, la facultad de reglamentar su organización y funciones. Contrariando dichas estipulaciones, la Legislatura, al sancionar la ley 71, no sólo creó el órgano aludido, al que denominó Consejo del Plan Urbano Ambiental, sino también determinó su integración, reservándose la facultad de designar ocho técnicos en una dependencia que funciona en el ámbito del otro poder del Estado.

Hecha esta salvedad, nos introduciremos en la composición y funciones asignadas al Plan Urbano Ambiental en la precitada norma. Su integración de acuerdo a lo establecido por el art. 2º es la que sigue: "...a) El Sr. Jefe de Gobierno, que presidirá el Consejo; b) El titular de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente o del organismo que en el futuro la reemplace, quien será el Coordinador del Consejo. c) Seis (6) técnicos/as Profesionales, con formación sistemática y antecedentes de excelencia científica, técnica y especialización en temas urbanos y/o ambientales, designados por el Poder Ejecutivo; d) Ocho (8) técnicos/as profesionales con formación sistemática y antecedentes de excelencia científica, técnica y especialización en temas urbanos y/o ambientales, designados a propuesta de la Legislatura; e) Cinco (5) titulares

(Continúa en pág. 6) ►

(\*) Cristian Carzolio, Abogado, Asesor.

Mario Valls, Record Lógico: 70 Derecho Ambiental en Disco Láser - (C) 1997 Albremática S.A.

(2) Córdoba, art. 66 y cap. II; Jujuy, 1986, art. 22; La Rioja, 1986, art. 66; San Juan, 1986, arts. 58, 117 y 120; Salta, 1986, art. 30, 78/83 y caps. II y VIII; Santiago del Estero, arts. 59/60, Río Negro, 1988, art. 84 y Formosa, 1991, art. 38. (Fuente: Mario Valls, Record Lógico: 70 Derecho Ambiental en Disco Láser - (C) 1997 Albremática S.A.).

(3) Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente. "Plan Urbano Ambiental, Buenos Aires Prediagnóstico Territorial y Propuesta de Estrategias", p. 12, diciembre de 1977.

(4) Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, trab. cit., p. 14.

(5) Ver Intervención Convencional Fernández Meijide, Diario de Sesiones, Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, 17ª Reunión - 10ª Sesión Ordinaria (Continuación), 28/29 de septiembre de 1996.

(6) Diario de sesiones, Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, 20ª Reunión - sesión de jura, 10 de octubre de 1996, p. 1447.

(1) Bulgaria, 1971, art. 30; China, 1978, art. 11; España, 1978, art. 53, inc. 2º; Grecia, 1975, art. 4º; Holanda, 1983, art. 32; Hungría, 1972, art. 57; Illinois, 1970, art. XI, incs. 1º y 2º; Italia, art. 32; Panamá, 1972; Polonia, 1976, art. 12; Portugal, 1976; República Democrática Alemana, 1968, art. 15; Unión Soviética, 1977, art. 18; Yugoslavia, 1974, Preámbulo. (Fuente:

## El Plan...

(Viene de pág. 5) ▶

de las Subsecretarías de Planeamiento Urbano, Medio Ambiente, Obras Públicas, Transporte y Tránsito y Hacienda o de los organismos que en el futuro los reemplacen..." (7).

Este organismo deberá constituirse dentro de los treinta días de publicada la Ley (art. 4°). A grandes rasgos podemos establecer las siguientes funciones:

La elaboración del plan (art. 5°, inc. a), en la forma y tiempos determinados en la norma (art. 5°, incs. b y c y cláusula transitoria tercera (8)). Asimismo, el establecimiento de revisiones y actualizaciones sucesivas con un plazo no mayor de cinco años (art. 15) y de ajustes de planes vigentes (art. 16).

Compilar y sistematizar los antecedentes pertinentes para la definición de sus conteni-

dos que hayan sido desarrollados por sí o por encargo del Gobierno de la Ciudad, de la ex Municipalidad de Buenos Aires u otros organismos públicos o privados (art. 9°). Esta tarea se efectuará para que los referidos trabajos sean materia de consulta permanente y gratuita.

Estimular la participación (el art. 6° reproducido "ut supra") que implica asimismo la evaluación de las opiniones recogidas en la o las audiencias públicas y otras consultas efectuadas al efecto. Como así también la difusión de documentos tendientes a difundir su contenido en lugares públicos.

Promover mecanismos de coordinación con el Gobierno Nacional, gobiernos provinciales y municipales tendientes a armonizar

la gestión urbano-ambiental en la región metropolitana; con las comunas (art. 7°); con el Consejo de Planeamiento Estratégico y otros entes y organismos que se creen para implementar políticas especiales. Dentro de esta actividad, puede encuadrarse la prevista en relación a la proposición de criterios para implementar políticas relativas a los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.

Seguimiento de consecuencias urbanas del conjunto de acciones incluidas en el Plan. (Art. 5, inc. d).

### V. Conclusiones

En la idea del Plan Urbano Ambiental, está siempre presente la voluntad de generar un modelo de ciudad con bases estables y reglas de juego claras. Esto se observa desde

las circunstancias históricas en que se originó (presentes siempre en el ánimo de los constituyentes, tal como quedó expresado), pasando por los requisitos de mayoría especial y doble lectura establecidos en la Constitución, hasta la sanción de la Ley 71. Se procuró así, colocar el planeamiento urbanístico y ambiental al nivel de una cuestión de Estado, a resguardo de avatares políticos que produzcan imprevisibilidad e inseguridad jurídica.

Esta perspectiva implica, a primera vista, un cambio positivo, pues, entre otras cuestiones, prevendría posibles actos de arbitrariedad y discrecionalidad. Sin embargo, establecer una excesiva rigidez en la normativa urbanística y ambiental trae implícito el riesgo de impedir a la autoridad administrativa la posibilidad de tomar decisiones urgentes y necesarias en ciertas situaciones, como así mismo paralizar la normativa sobre la materia.

La posibilidad de encontrar un punto de equilibrio en el binomio planteado, es decir, ejecutividad-seguridad jurídica, encierra un desafío, cuya resolución favorable dependerá no sólo de las instituciones gubernamentales, sino también, en gran parte, de la responsabilidad que demuestre la sociedad porteña. ♦

(7) La ley 71 contiene cláusulas transitorias, una de las cuales, la primera, establece cuáles serán los primeros integrantes del Consejo del Plan Urbano Ambiental. Allí se repiten todos los integrantes mencionados en el art. 2°, con excepción del punto b) en el que aparecen los integrantes del Consejo Asesor de Planificación Urbana designados por el Poder Ejecutivo.

(8) En este caso se establecen etapas y plazos para la realización de las tareas del primer Plan Urbano Ambiental, de acuerdo a este detalle:

a- El Documento conteniendo el Diagnóstico y Objetivos se remitirá a los cinco (5) meses de constituido el Consejo, al Jefe de Gobierno.

b- El Documento conteniendo el Modelo Territorial y las Políticas Generales de Actuación se remitirá a los ocho (8) meses de constituido el Consejo, al Jefe de Gobierno.

c- El Documento Final será girado por el Jefe de Gobierno a la Legislatura a los doce (12) meses de constituido el Consejo.

## Plan Ambiental de Ezeiza

POR EVA TILBE (\*)

### Diagnóstico

El Distrito de Ezeiza creado en 1995 como partición del Partido de Esteban Echeverría ha quedado delimitado al N por la Av. J. Newbery (continuación de la Aut. Ricchieri) y la Ruta Prov. N° 58, al E por el Partido de San Vicente, al S por el Arroyo Cañuelas y al O por el Río Matanza.

Su población según proyecciones del Censo 1991, es aproximadamente de 110.000 habitantes. Se conforma en la actualidad por personas de clase media baja en un 70 %, un 10 % por personas de clase media, y un 20 % de personas con necesidades básicas insatisfechas. La Secretaría de Acción Social del Municipio estima que atiende mensualmente mediante la implementación de distintos planes nacionales, provinciales y municipales, alrededor de 22.000 habitantes en situación de pobreza y riesgo social. Este mismo porcentaje es el que maneja la Secretaría de Salud, quien atiende distintas problemáticas (falta de atención prenatal y puerperio, madres niñas, desnutrición, etc.) en esta misma franja de pobreza.

Este nuevo Distrito se halla enclavado dentro del Conurbano bonaerense, perteneciendo a su tercer anillo, es decir, aquellos de menor consolidación en su ejido urbano, en su densidad poblacional y su infraestructura urbana. Lo integran las localidades de J. M. Ezeiza, Canning, La Unión, Tristán Suárez y Carlos Spezzini.

Su superficie es de 253 km<sup>2</sup>, de los cuales 177 km<sup>2</sup> corresponden al área rural (el 70 %) y 76 km<sup>2</sup> a superficie urbana (30 %).

El desarrollo del Distrito se ha conformado a lo largo de dos vías principales de circulación: el Ferrocarril Roca y la Ruta Nacional N° 205. Sólo a lo largo de estas vías se ha consolidado la trama urbana dando lugar a la creación de cuatro núcleos de crecimiento en coincidencia con las estaciones ferroviarias. Estos núcleos, debido a la condición de "Patio trasero" del Distrito de E. Echeverría que hasta su creación mantuvo Ezeiza, no cuentan en su mayoría con infraestructura de servicios. José M. Ezeiza, ciudad cabecera del Partido, es la única localidad que cuenta con servicio de red cloacal y gas natural, aunque sólo en un 30 % de su superficie. El resto de las localidades sólo tienen servida alrededor de un 15 % de su población con agua corriente.

Esta falencia, sumada a la baja condición socioeconómica del amplio sector de la población mencionado con anterioridad, ha provocado situa-

ciones de marginalidad donde la falta de cloacas y núcleo sanitario provoca, entre otros efectos, contaminación de napas, cauces de agua y propagación de enfermedades infecto contagiosas.

Debe analizarse también que la falta de una adecuada planificación ha contribuido a un crecimiento anárquico de las distintas actividades, las cuales se han venido desarrollando en su mayoría sin una implantación adecuada o un acompañamiento de la infraestructura necesaria.

Este es el caso de las industrias del Distrito, las cuales se hallan localizadas en varios puntos del mismo, conviviendo a veces con funciones estricte residencial o recreativas, como es el caso del Bosque de Ezeiza, donde se hallan ubicadas industrias de alta complejidad.

Cabe aquí destacar que el Bosque de Ezeiza es el segundo espacio verde público del área metropolitana con una superficie equivalente a 70 km<sup>2</sup>, dentro de los cuales se incluye el área ocupada por el Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini.

Allí conviven actividades muy diversas como las recreativas, deportivas e institucionales —son la Base Aérea de Ezeiza, la CONEA (Comisión Nacional de Energía Atómica), la Secretaría de Deportes de La Nación, la AFA, y el público en general—.

Es un dato más que interesante señalar que cerca de 50.000 personas diarias visitan, entre los meses de septiembre y abril, el bosque; llegando esta cifra a 100.000 personas en fechas claves como el 21 de septiembre de cada año.

No se realiza en el ningún tipo de acción preventiva en cuanto a incendios (no posee destacamento de bomberos ni tomas de agua en toda su extensión), extinción de la flora existente ante la falta de reforestación, contaminación por residuos, etc., por parte de la Secretaría de Deportes de la Nación, quien tiene a cargo la administración del bosque; siendo el Municipio de Ezeiza quien realiza las tareas de Defensa Civil, Sanitaria y Tránsito.

A pesar de esta zonificación espontánea, referida con anterioridad, ha habido a lo largo de los años la intención de agrupar las industrias estableciéndose en el Código de Planeamiento Urbano una Zonificación Exclusiva para Industrias (ZI) en las localidades de C. Spezzini, y Canning (zonas surcadas por arroyos que desembocan en el Río Matanza). Sin embargo esta zonificación no ha sido acompañada con la dotación de infraestructura suficiente (agua corriente, cloacas, gas natural, alta tensión); ni con políticas ambientales orientadas a la preservación del medio ambiente.

Es así como algunos de estos establecimientos vuelcan sus desechos industriales a los cauces de

arroyos que atraviesan la zona; aunque según estudios realizados por el I.N.A. (Instituto Nacional del Agua y el Ambiente), estos efluentes no llegan aún a sobrepasar los valores límites admitidos.

Esta situación es importante de controlar si consideramos que todos estos cauces desaguan en el Río Matanza, límite con el Partido de La Matanza, el cual posee un alto grado de contaminación en su cauce y de degradación en sus costas.

A causa de la necesidad de energía de alta tensión que demanda el distrito y en particular la zona industrial, se ha generado a partir del año 1996 un serio conflicto, ya que la traza propuesta por la compañía EDESUR S.A. para la traza propuesta por de alta tensión atraviesa originalmente gran parte de la zona urbana; hecho que provocó el rechazo de gran parte de la población, quien se manifestó mediante marchas, medios de comunicación y recursos de amparo frente a la justicia.

Este conflicto se halla aún sin solución por falta de acuerdo de las partes.

Por último debemos considerar la red de tránsito que posee el Distrito.

Como ya mencionamos la Ruta Nacional N° 205 atraviesa longitudinalmente el partido paralela-

mente a las vías del ferrocarril, siendo una de las vías principales de ingreso al mismo.

La autopista Ricchieri conforma otra arteria de acceso al distrito junto con su continuación, la Ruta Provincial N° 58.

Las vías de circulación secundarias lo surcan perpendicularmente.

A la situación actual deberán sumarse la traza de dos nuevas autopistas; una de ellas en construcción, Autopista Ezeiza-Cañuelas que correrá casi paralelamente a las vías del ferrocarril del lado opuesto a la ruta N° 205; y la otra, ya licitada, Autopista Parque Pte. Perón, con una traza que unirá Campana- La Plata.

A pesar de la situación descripta, el Partido de Ezeiza no presenta conflictos ambientales de alta complejidad, siendo esta una gran oportunidad para poner en marcha un Plan Ambiental adecuado que mantenga las condiciones medias que en general posee el Distrito y optimice aquellas que se hallen cerca de situaciones límites.

### Resumen del diagnóstico

Podemos entonces resumir la situación del siguiente modo:

| Identificación del problema    | Grado de preocupación institucional | Grado de preocupación en la población |
|--------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Conflicto EDESUR               | Muy Alta                            | Muy Alta                              |
| Contaminación de napas         | Alta                                | Alta                                  |
| Falta de red cloacal           | Alta                                | Alta                                  |
| Contaminación cauce de arroyos | Alta                                | Alta                                  |
| Degradación Bosque de Ezeiza   | Media                               | Baja                                  |

La resolución de estos temas resulta de vital importancia para el desarrollo futuro del Partido, por ello es intención de este Gobierno Municipal establecer una Política Pública Ambiental, de modo tal que garantice el desarrollo sustentable del mismo y sus zonas de influencia.

### Propuestas generales

Para la implementación de esta Política Pública Ambiental se utilizarán las siguientes herramientas:

**Diagnóstico ambiental:** este diagnóstico se llevará a cabo con profesionales de la Secretaría de

Política Ambiental de la Pcia. De Bs. As. Y en cooperación con profesionales del I.N.A.

**Ordenamiento territorial:** los técnicos de la Dirección de Planeamiento Urbano Municipal se hallan abocados al estudio de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial para el distrito, ya que el hoy vigente es el heredado del Partido de E. Echeverría. En términos generales es objetivo del ordenamiento de las actividades dentro del territorio, como así también la rejerarquización de sus centros.

En él se ha tomado la decisión de crear un Parque Industrial tendiente a concentrar toda la actividad industrial del partido mediante la imple-

(\*) Eva Tilbe, Arquitecta de la Municipalidad de Ezeiza.



mentación, por ejemplo, de promociones impositivas.

**Restricción/prohibición de actividades nocivas:** se restringirán las nuevas actividades extractivas de suelos en el ámbito del distrito mediante Ordenanza Municipal, estableciéndose una zona estrictamente limitada para las ya existentes con la exigencia de un plan de recuperación de suelos.

**Sistema de vigilancia y control de calidad del ambiente:** creación de la Policía Ecológica con el objetivo de monitorear el vuelco de efluentes industriales nocivos, desastres ambientales en el ámbito del Bosque de Ezeiza, etc.

**Incentivos para el desarrollo tecnológico:** se implementará un sistema de tasas diferenciales para aquellas industrias que propongan a corto y mediano plazo la utilización de tecnologías no contaminantes. De igual modo se aplicará a aquellas que propongan una reducción significativa de los

niveles máximos admitidos en cuanto a efluentes y emisiones.

**E.I.A.:** este procedimiento se implementará para todo aquel emprendimiento urbano futuro. Es importante señalar que ya se está llevando a cabo para la implementación del parque industrial mencionado anteriormente

#### Propuestas particulares

##### Conflicto EDESUR

Aquí se propone, como alternativa posible para un entendimiento efectivo de las partes, la Mediación de Conflictos, entendiéndose que la presencia de un mediador neutral posibilitará el acuerdo de una solución común a todas las partes afectadas.

##### Contaminación de napas

La tabla siguiente refleja los objetivos propuestos.

| Año  | Localidad                | Meta  | Financiamiento                   |
|------|--------------------------|---|----------------------------------|
| 1999 | La Unión                 | Construcción de pozos absorbentes al 20% de la población en situación de riesgo | Financiamiento del Banco Mundial |
| 2001 | T. Suárez- C. Spegazzini | Construcción de pozos absorbentes al 20% de la población en situación de riesgo | Idem anterior                    |

#### Falta de red cloacal

La falta de una red cloacal suficiente se ha transformado para el Distrito en un problema capital. La falta de esta infraestructura, principalmente red cloacal, no permite nuevas zonificaciones con índices de E.O.S (factor de ocupación del suelo), F.O.T.

(factor de ocupación total) y Densidad mayores a los actuales, siendo esto un impedimento para el crecimiento edilicio y por lo tanto económico del partido.

Se resumen a continuación los objetivos propuestos:

| Año  | Localidad    | Meta  | Financiamiento                   |
|------|--------------|---|----------------------------------|
| 1999 | J. M. Ezeiza | Ampliación del 20 % de la red cloacal existente   | Afectación de la coparticipación |
| 2000 | J. M. Ezeiza | Ampliación del 10 % de la red cloacal existente   | Afectación de la coparticipación |
| 2001 | T. Suárez    | Construcción del 20 % de la red cloacal existente | Acción cooperativa vecinal       |

#### Degradación del Bosque de Ezeiza

Aquí se implementarán distintos proyectos tendientes a sanear en forma parcial los problemas más inmediatos del Bosque. Ellos son:

**Construcción de barreras de protección:** se abrirán las barreras cortafuegos (sendas de 40m. de ancho construidas entre macizos de árboles que se utilizan para evitar la propagación del fuego en caso de incendio masivo), que a lo largo del tiempo han quedado totalmente desdibujadas en la mayoría de los casos. Esta situación implica un alto riesgo en caso de incendio para la gran cantidad de población que visita el bosque.

Este proyecto se llevará a cabo con recursos propios y en cooperación con la Secretaría de Deportes de la Nación.

**Construcción de cuartel de bomberos y tomas de agua:** no existe en el bosque cuartel de bomberos, debiendo los destacamentos de Ezeiza y T. Suárez trasladar sus autobombas cargadas desde estas localidades en caso de siniestros.

La intención de este proyecto es construir una estación de bomberos con la participación de recursos de distintas entidades institucionales y privadas como son la Base Aérea Ezeiza, la Asociación del Fútbol Argentino (A.F.A.), la Secretaría de Deportes de la Nación, UPCN y empresas privadas dedicadas al servicio alimenticio.

**Categorización y zonificación del Bosque de Ezeiza:** el Gobierno Municipal propondrá mediante su Plan de Ordenamiento Territorial la prohibición de radicar cualquier tipo de industrias en la zona y la estricta delimitación de las actuales sin posibilidades de ampliación.

De igual modo se propondrá en el ámbito nacional la categorización del bosque como Reserva Verde con actividades de recreación y esparcimiento.

##### Conflictos potenciales

Ante la implementación de estas medidas que componen el Plan de Trabajo Ambiental se suponen los siguientes conflictos potenciales:

##### Conflicto EDESUR:

Es posible que este conflicto, ante la inminencia de tiempos electorales, se transforme en un tema político como sucedió con anterioridad. De ser así la aceptación de mediación por alguna de las partes puede tornarse sumamente difícil teniendo en cuenta la trascendencia pública que el mismo tendría. El Gobierno Municipal implementará todos los mecanismos disponibles para una resolución aceptable del conflicto.

##### Plan de ordenamiento territorial:

La zonificación de un parque industrial y las ventajas impositivas de promoción que el mismo tendría, seguramente provocará la reacción adversa de las industrias ya existentes fuera del área. El Gobierno Municipal está dispuesto a pagar ese costo y tratará de acompañar la creación del parque con la puesta en marcha de medidas que permitan a estas industrias existentes modernizar sus plantas o acceder a la compra de fracciones dentro del parque.

##### Bosque de Ezeiza:

Si bien el Bosque se encuentra en territorio de jurisdicción nacional el territorio que ocupa es de dominio municipal, por lo cual el gobierno municipal reclama la intervención en el mismo.

Cabe aquí destacar que no existen planos de mensura y subdivisión del territorio nacional; des-

conociendo de este modo hasta las propias autoridades nacionales la superficie que ocupa cada organismo o concesionario.

Para el municipio sería de gran importancia conocer y exigir la mensura y subdivisión del total del territorio a fin de poder cobrar las tasas correspondientes a cada uno de los concesionarios existentes.

Este es uno de los posibles conflictos que surgirán con el nivel empresario, dado que los cánones que hoy pagan los concesionarios son irrisorios, no respetan normas de edificación ni normas de salubridad.

Como fue mencionado oportunamente, las tareas de defensa civil, limpieza, control de tránsito, bomberos y salud pública las realiza el Municipio dado que la Secretaría de Deportes de la Nación no cuenta con la infraestructura necesaria.

Aquí, seguramente, surgirá un conflicto histórico. Nación difícilmente quiera ceder la jurisdicción al Municipio, por lo cual otra de las alternativas pensadas será negociar la custodia del mismo. El Gobierno Municipal entiende que de este modo podría realizar acciones efectivas en el bosque. ♦

## Novedades de legislación ambiental nacional

POR VICTORIA H. IMPERIALE (\*)

#### Residuos peligrosos

Resolución 648/98 — Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

Fecha de sanción: 13/08/98.  
Fecha de publicación: 03/11/98.

Exime de intimar o reclamar el cobro de la Tasa de Evaluación y Fiscalización a aquellos establecimientos que estén inscriptos en el Registro Nacional de Generadores, Operadores y Transportistas de Residuos Peligrosos, ejerzan su actividad en territorio de la Provincia de Buenos Aires y lo acrediten por medio del Certificado de Habilitación Especial y el pago de la Tasa Especial Provincial.

#### Aeropuertos

Resolución 232/98 — Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos.

Fecha de sanción: 19/10/98.  
Fecha de publicación: 05/11/98.

Aprueba el "Manual de Funcionamiento de los Aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos". Su art. 6º, "Protección del medio ambiente" establece que el Concesionario, los Organismos y Dependencias Estatales del Aeropuerto, los Operadores Aéreos, Prestadores, Permisionarios, Pasajeros y Usuarios deberán adecuar sus acciones y/o actividades al objetivo de preservar y/o mejorar los ecosistemas involucrados con el desarrollo de su actividad, cumpliendo las normas destinadas a la protección del medio ambiente en vigencia o que se dicten en el futuro.

#### Pesca

Disposición 26/98 — Subsecretaría de Pesca.

Fecha de sanción: 04/11/98.  
Fecha de publicación: 10/11/98.

Eleva a 8600 toneladas la Captura Máxima Permisible para el año 1998 de la especie Merluza Negra (*Dissostichus eleginoides*). Determina que los buques pelangeros destinados a la pesca de dicha especie deberán cumplir con determinadas condiciones, incluyendo el llevar a bordo un Observador de Pesca designado por el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP).

#### Pesca

Resolución 158/98 — Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Fecha de sanción: 29/10/98.  
Fecha de publicación: 12/11/98.

Suspende a partir del 1 de noviembre y hasta el 31 de diciembre de 1998 la pesca de la especie Corvina Rubia (*Micropogonias furnieri*), en toda el área de distribución para los buques de bandera nacional, por haberse alcanzado la cuota asignada establecida por Resolución N. 1/98 de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo.

#### Pesca

Resolución 185/98 — Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Fecha de sanción: 09/11/98.  
Fecha de publicación: 12/11/98.

(\*) Abogada especializada en Recursos Naturales, Miembro del Comité de Estudios Ambientales del CARL.

Suspende a partir de la fecha de publicación de la presente resolución y hasta el 31/12/1998 la pesca de la especie Pez Palo (*Percophis brasiliensis*), para los buques de bandera nacional, por haberse alcanzado la captura máxima permisible establecida por la Resolución N. 3/98 del Consejo Federal Pesquero.

#### Pesca

Resolución 190/98 — Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Fecha de sanción: 10/11/98.  
Fecha de publicación: 13/11/98.

Establece que los buques fresqueros que operan con artes de pesca por arrastre, con permiso de pesca vigente que incluya la especie merluza común (*Merluccius hubbsi*), deberán paralizar su actividad extractiva durante un período de 15 días corridos dentro del período comprendido entre el 15/11 y el 15/12 de 1998, debiendo comunicar por escrito y con una antelación de 48 horas la iniciación del período elegido, a la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura dependiente de la Subsecretaría de Pesca de la SAGPyA.

#### Conservación de la fauna

Resolución 942/98 — Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.  
Fecha de sanción: 02/11/98.  
Fecha de publicación: 13/11/98.

Establece las zonas de extracción de la especie Amazonas aestiva y las cantidades máximas de ejemplares a extraer, así como los requisitos que deberán cumplir quienes deseen realizar exportaciones de ellas.

#### Parques Nacionales

Resolución 518/98 — Administración de Parques Nacionales

Fecha de sanción: 11/11/98.  
Fecha de publicación: 19/11/98.

Modifica el Reglamento General para la Pesca Deportiva Continental Patagónica correspondiente a la temporada 1998-99, en el Anexo Parques Nacionales del Sur, Parte Tercera, Listado Alfabético de Ambientes, en lo que respecta a los lagos Espejo Chico, Fonck, Hess, Martín, Pireco, Roca, Steffe y Totoral, en jurisdicción del Parque Nacional Nahuel Huapi. Donde dice "se limita la navegación a embarcaciones con motores no superiores a 15 HP", deberá leerse "recomendar para la Temporada de Pesca Deportiva 1998-99, en el Parque Nacional Nahuel Huapi, el uso de embarcaciones con motores no superiores a 15 HP en aquellos lagos donde el reglamento determine como obligatorio".

#### Pesca

Resolución 28/98 — Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura.

Fecha de sanción: 16/11/98.  
Fecha de publicación: 20/11/98.

Determina que los armadores y/o propietarios de los buques comprendidos en los arts. 1º y 2º de la Resolución N.º 190/98 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación deberán informar con 48 hs. de antelación y con carácter de declaración jurada a la Dirección Na-

(Continúa en pág. 8) ▶

### Novedades...

(Viene de pág. 7) >

cional de Pesca y Acuicultura la fecha de cese de sus actividades, el puerto de amarre y la zona a la que se dirigen y captura existente en sus bodegas, con relación a las restricciones a las actividades de pesca por arrastre en la Zona Económica Exclusiva entre el 15/11 y el 31/12/98.

#### Zonas Francas

Resolución General 270/98 — Administración Federal de Ingresos Públicos.

Fecha de sanción: 19/11/98.  
Fecha de publicación: 24/11/98.

Aprueba las normas relativas a la habilitación, funcionamiento y control de las Zonas Francas.

En su Anexo VI establece que no podrán introducirse a ellas las mercaderías afectadas por las prohibiciones de carácter no económico, tales como las referidas a las armas y sus partes o municiones y cualquier otra especie que atente contra la moral pública, las buenas costumbres, la salud pública, la sanidad vegetal o animal, la seguridad pública o la preservación del medio ambiente vigentes para la importación de ellas al Territorio Aduanero.

#### Conservación de la Fauna

Resolución 860/98 — Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

Fecha de sanción: 12/11/98.  
Fecha de publicación: 27/11/98.

Declara dañinas y perjudiciales para las actividades productivas a las especies de aves estornino pinto (*Sturnus vulgaris*) y estornino crestado (*Acridotheres cristatellus*). Faculta a la Dirección de Fauna y Flora Silvestres a coordinar con el Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y las autoridades provinciales competentes en materia de fauna silvestre, las acciones tendientes, entre otras, a incluir a las especies mencionadas dentro de los planes de erradicación y lucha contra las plagas, nacionales, regionales o locales y a permitir su caza y destrucción de nidos y huevos.

#### Pesca

Resolución 237/98 — Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Fecha de sanción: 25/11/98.  
Fecha de publicación: 30/11/98.

Prorroga hasta el 23/08/99 los proyectos aprobados en el marco de las Resoluciones Nro. 312/95 y 10/96 de la ex-Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Autoriza la presentación de nuevos proyectos pesqueros para su aprobación, que deberán cumplir con determinadas exigencias y condiciones. ♦

## Foro Ambiental de Intendentes y Presentación y Discusión Pública del Programa de Aire Limpio: Recomendaciones presentadas a la COP IV

POR MARÍA EUGENIA DI PAOLA (\*)

Durante el desarrollo de la Cuarta Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático en la Ciudad de Buenos Aires, fueron realizadas diversas actividades afines en el ámbito de la misma urbe. Entre dichas actividades, dos implicaron el inicio de un replanteo de la política pública en relación al concepto de sustentabilidad y gobernabilidad: la reunión del Primer Foro Ambiental de Intendentes de la República Argentina, y la Presentación y Discusión Pública del Programa de Aire Limpio de la Ciudad de Buenos Aires. El evento marco en el que las mismas se llevaron a cabo ha sido denominado: "Encuentros Ambientales" y organizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Tanto el Foro Ambiental de Intendentes como la Presentación y Discusión Pública del Programa de Aire Limpio de la Ciudad de Buenos Aires, han sido actividades en las cuales actuó como co-organizadora la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). La FARN posee una amplia trayectoria en la temática relativa a la incorporación de procesos participativos en la toma de decisiones en relación al ambiente, y su aporte ha sido fundamental para llevar a cabo los eventos mencionados.

A continuación se transcriben las recomendaciones que han surgido de las actividades mencionadas y que han sido presentadas en la Cuarta Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático.

#### Primer Foro Ambiental de Intendentes: Recomendaciones a la COP IV

Reunidos en la Ciudad de Buenos Aires los días 2 y 3 de noviembre de 1998, los asistentes al Primer Foro Ambiental de Intendentes recomiendan:

##### I Parte Recomendaciones Generales

1. Que los Gobiernos Nacionales con organización federal que forman parte de la Convención de Cambio Climático reconozcan a la autonomía municipal y el criterio de descentralización, como una condición necesaria para el desarrollo y la aplicación de políticas sustentables y participativas.
2. Que se reconozca la libre elección de los municipios para conformar consejos regionales de gestión ambiental.
3. Que la instrumentación de políticas ambientales en el nivel local sea acompañada por las partidas presupuestarias que correspondan, y cuente con el apoyo permanente de las autoridades nacionales y provinciales.
4. Que la comunidad internacional ayude a las autoridades locales a través de los distintos meca-

(\*) María Eugenia Di Paola, Abogada especializada en Derecho Ambiental.

nismos de cooperación técnica en el diseño, aplicación y control de la política ambiental, a través de los distintos recursos existentes.

5. Que se reconozca la existencia de responsabilidades comunes pero diferenciadas, aplicando el principio establecido en la Convención de Cambio Climático.

6. Que se reconozca la necesidad de la incorporación de mecanismos de participación pública, la utilización de incentivos sociales y económicos y el fortalecimiento de la justicia para el logro de políticas locales sustentables.

##### II Parte Recomendaciones específicas

Políticas sustentables de preservación de la calidad del agua y control de efluentes:

1. Que las autoridades locales definan las modalidades de prestación del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales, reforzando el rol del Estado en materia de contaminación hídrica, considerando la necesidad de regulación a escala local de las fuentes de generación de efluentes, en el marco de la coordinación con las autoridades provinciales y nacionales.

2. Que se considere la temática en el marco del concepto de región, cuenca y ecosistema, fortaleciendo y promoviendo los acuerdos interjurisdiccionales para abordar el problema de las cuencas hídricas, para la toma de decisiones con relación a la gestión, la elaboración de la normativa y el control.

Políticas sustentables de preservación de la calidad del aire y control de emisiones

1. Que se refuerce el poder de policía local, sancionando normas generales adecuadas a un sistema federal, articulando los principios de la normativa internacional, teniendo en cuenta dichos principios en el diseño de una política urbanística adecuada y en el control de las fuentes fijas de emisión.

2. Que las diversas jurisdicciones promuevan políticas de energía y de diseño y control del tránsito coordinadas, con la finalidad de reducir la emisión de gases de efecto invernadero y preservar la calidad del aire, promover energías y tecnologías menos contaminantes, propiciar convenios entre municipios y universidades, y promover financiamientos accesibles a los gobiernos locales.

##### Políticas sustentables de gestión de residuos

1. Que las diversas jurisdicciones, en el marco de nuestra organización federal, analicen las políticas de control de la gestión de los residuos domicilia-

rios, patogénicos y especiales en forma coordinada, definiendo una política para la construcción de plantas de tratamiento de residuos de diversa índole, y para el desarrollo de esquemas de reciclado.

2. Que se evalúe a escala nacional la legislación existente para liberarla de contradicciones, trazando un mapa de complejidades del país en materia de generación de residuos, propendiendo al desarrollo de la transferencia de tecnología de tratamiento entre las diversas jurisdicciones.

Políticas sustentables a través de la incorporación del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

1. Que las autoridades locales incorporen el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, atendiendo a las características regionales, adaptando su metodología a las diversas realidades y aplicándolo en forma gradual, integrando las herramientas de planificación con otras como las de participación pública y acceso a la información.

2. Que se priorice en cada nivel de estado la definición de una autoridad de aplicación en esta materia y se genere una red coordinada entre las distintas autoridades, fortaleciendo la preeminencia local de la jurisdicción ambiental y generando asimismo, canales que propendan a la comunicación y coordinación entre municipios y desde los municipios hacia las provincias, las regiones y la nación.

#### Presentación y Discusión Pública del Programa de Aire Limpio de la Ciudad de Buenos Aires: Recomendaciones a la COP IV

Durante los días cuatro y cinco de noviembre del año 1998, miembros de la sociedad civil, de la comunidad técnico-científica y decisores, se han reunido para analizar las políticas propuestas por el Programa de Aire Limpio de la Ciudad de Buenos Aires. De las conclusiones de dicho análisis han surgido las siguientes recomendaciones, que la Autoridad Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires presenta ante esta Conferencia de las Partes:

1. Es necesario diseñar e implementar políticas de transporte y combustibles coordinadas entre el nivel nacional, provincial y de ciudad de Buenos Aires en el Área metropolitana, que contemplen entre sus objetivos prioritarios la preservación de la calidad del aire y la mejora de la calidad de vida. Para la realización de tal diseño existe la necesidad de armonizar las normas de cada jurisdicción de la región y asimismo la posibilidad de conformar un organismo interjurisdiccional con tal finalidad.

2. Debe incorporarse la noción de transversalidad de la cuestión ambiental en los diversos sectores del gobierno, articulando la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones de todas las áreas del mismo.

3. Es necesario incorporar la participación pública en la toma de decisiones de la autoridad con relación a la calidad de aire de nuestra ciudad, en el marco del desarrollo sustentable, armonizando el programa de Aire Limpio de la Ciudad con los instrumentos ya existentes en la Constitución y la Ley de Audiencias Públicas de la Ciudad de Buenos Aires, y creando otros que coadyuven a su instrumentación. Para el logro de una adecuada participación pública debe existir libre acceso a la información.

4. Es menester contar con presupuestos mínimos de protección ambiental a nivel nacional, que comporten una armonía básica en la materia, de conformidad a lo indicado por el mandato constitucional comprendido en el artículo 41.

5. Deben labrarse políticas que coadyuven a mejorar las condiciones de habitabilidad de los centros urbanos, en el marco de un estudio integral y adecuado de los sistemas de transporte, en el cual se privilegie el transporte público masivo y se impulse la utilización de tecnologías de transporte y combustibles que beneficien el medio ambiente, en el marco de políticas coordinadas. El principio rector debe ser la prestación de un servicio eficiente para la población, y adecuado para el cuidado del medio ambiente.

6. Deben labrarse políticas coordinadas de calidad de aire y control de emisiones de fuentes fijas, en consonancia con el régimen de Evaluación de Impacto Ambiental y el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires.

7. Las políticas de calidad de aire deben atender a principios comunes, teniendo en cuenta la situación diferenciada de los diversos sectores de la ciudad, considerando la heterogeneidad social y ambiental de la misma urbe.

#### Conclusión

La Presentación y Discusión Pública del Programa de Aire Limpio de la Ciudad de Buenos Aires ha posibilitado la puesta en práctica de la participación pública. En tal sentido, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se ha visto enriquecido por la contribución que los diversos actores sociales aportaron, señalando observaciones y coincidencias con las políticas propuestas por el Programa de Aire Limpio. Dichas consideraciones, aún disímiles entre quienes manifestaron su opinión acerca de la temática, serán analizadas técnicamente por la Autoridad Ambiental, para proceder a su incorporación al programa de Aires Limpio de la Ciudad de Buenos Aires.

Se ha pretendido inaugurar un nuevo proceso incorporando una variable fundamental a la toma de decisión: la búsqueda del consenso en forma previa a la finalización de la elaboración de la normativa. La finalidad es labrar una política de aire que no se agote en la letra de la ley, sino que también sea instrumentada y aplicada por cada uno de los actores sociales. ♦