



Competitividad y medio ambiente La relación con los procesos de integración El caso MERCOSUR

POR LEYLA DEVIA (*)

Consideraciones Generales

Por Resolución MERCOSUR - Grupo Mercado Común 38/95 sobre pautas negociadas de trabajo, reuniones especializadas, grupos ad hoc, se convirtió la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA) en el subgrupo de trabajo 6 "Medio Ambiente".

El subgrupo de trabajo sobre medio ambiente tiene como objetivos analizar y proponer acciones sobre los siguientes temas:

- 1) Restricciones no arancelarias
- 2) Competitividad y Medio Ambiente
- 3) Normas Internacionales. ISO 14000
- 4) Aspectos sectoriales

(*) Leyla Devia, Profesora Adjunta de Régimen Jurídico de los Recursos Naturales, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

5) Instrumento jurídico de Medio Ambiente en el MERCOSUR

6) Sistemas de información ambiental

7) Sello Verde MERCOSUR

Dentro de los objetivos la tarea más importante y prioritaria es la búsqueda de un instrumento jurídico de medio ambiente para MERCOSUR.

Tomando como referencia los ordenamientos legales específicos para cada Estado, la tendencia es incluir la calidad ambiental mediante la aplicación efectiva de mecanismos legales o recomendaciones en cada uno de los Estados parte.

Otra iniciativa prioritaria consiste en la propuesta de un sistema Sello Verde MERCOSUR. La propuesta quiere satisfacer la preferencia creciente de los mercados de consumo mundiales por los productos fabricados con parámetros ambientales sostenibles.

Se intenta incluir las normas que regirán en las definiciones de auditorías y fiscalizaciones ambientales, tales como el estudio y la evaluación del impacto ambiental.

El producto debe llevar la inscripción "hecho en el MERCOSUR", que quiere decir fabricado de manera sostenible y en cumplimiento de los parámetros ambientales.

Se quiere armonizar todos los procesos productivos para evitar la discriminación intrarregional y extrarregional. Actualmente se halla en etapa de negociación la regla de destino, que consiste en observar y hacer observar por los Estados parte la regla que prevé que sólo pueden entrar al MERCOSUR los productos que observen los mismos patrones de calidad ambiental para los productores del MERCOSUR.

Otro objetivo consiste en que la política de protección ambiental debe estar contenida dentro de las políticas ambientales. También se prevé el uso de instrumentos combinados y de regulación directa con el fin de garantizar el desarrollo sostenible.

Dentro de este instrumento jurídico (Protocolo sobre Medio Ambiente del MERCOSUR) existen varios temas que afectan al sector industrial, plantearemos algunos de ellos.

Competitividad y Medio Ambiente

Dentro de este título se pueden desarrollar los aspectos anteriormente señalados. En el Proyecto del Protocolo, dentro de los principios ambientales rectores se incluyen los siguientes: asegurar condiciones equánimes de competitividad entre los Estados parte para incluir el costo ambiental en el análisis de estructura de costo total de cualquier proceso productivo.

En relación con este tema la visión de Michael Porter ha planteado que desde el punto de vista de la productividad de los recursos, la mejora en la situación ambiental y

(Continúa en pág. 2) ▶

Editorial

En el presente número del Suplemento de Derecho Ambiental venimos a presentar artículos con perfiles que reflejan las diferentes vertientes del desarrollo jurídico ambiental moderno.

Por definición, el derecho ambiental se encuentra intrínsecamente vinculado a las ciencias llamadas "duras" que le sirven de sustento. En este sentido, la contribución de la ingeniería, la física, las ciencias de la atmósfera o la biología, resultan indispensables para aquellos profesionales que desean ingresar de pleno en el campo del derecho ambiental. Este rasgo es una característica diferencial del ámbito jurídico ambiental, en el cual se produce una verdadera interfase entre las ciencias naturales y el derecho.

La comprensión de este rasgo distintivo del derecho ambiental es tan válida para quienes elaboran normas desde el legislativo (o desde el ejecutivo en función de las potestades reglamentarias), como para quienes hacen de él un instrumento de trabajo profesional, ya sea en el sector privado como en el sector académico.

La elaboración de normas ambientales se sustenta en una suerte de triángulo conformado por un eje axiológico en el cual convergen los valores que profesa la sociedad (derecho a un ambiente sano como derecho constitucional de tercera generación), el conocimiento científico y técnico sobre el cual se funda el proceso de elaboración normativa y por último las percepciones públicas que vienen a completar el proceso dinámico de la adopción de decisiones políticas.

En la medida que este triángulo permita integrar un flujo dinámico de interacciones entre los valores sociales, el conocimiento científico y las percepciones públicas, se

puede pensar en un sistema de formulación de políticas públicas basadas en la racionalidad científica y el consenso social. Resulta claro que en este esquema conceptual la participación pública en los procesos decisivos es una clave para articular las tres aristas señaladas. No es por lo tanto una casualidad que la legislación ambiental moderna haga énfasis en los procesos y mecanismos de participación ciudadana, tales como las audiencias públicas o los regímenes de libre acceso a la información ambiental por parte de los ciudadanos. Estos mecanismos permiten poner en ejecución una eficaz construcción de políticas públicas sobre la base del consenso ciudadano, integrando además a la comunidad científica-técnica con el fin de decidir sobre sólidos fundamentos.

En este número hemos incluido un artículo de Miguel Linares que aborda precisamente esta cuestión de la interrelación entre las ciencias sociales y naturales, desde la óptica de la oceanografía. Por otra parte también volvemos a incluir contribuciones referidas a las auditorías ambientales, verdadera "puesta en escena" de la gestión ambiental en materia práctica. En este sentido, el artículo de Devia actualiza una temática que ya se había abordado con referencia a las normas ISO 14.000.

Por último incluimos las conclusiones del Programa "Coloquios" de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, realizada en Bariloche durante el mes de junio del corriente año. El encuentro tuvo el propósito de generar un espacio de discusión participativa entre diversos sectores (empresarios, universidades, ONGs, etc.) con la finalidad de mejorar el proceso de formulación de políticas públicas, tendientes a asegurar un desarrollo sustentable para la región. J. R. W.

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL Año V - Nro. 4

Fundación Ambiente y Recursos Naturales
(FARN)

Consejo de Redacción

Director

JUAN RODRIGO WALSH

Miembros

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

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 - 1º 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.

Sistema de Gestión Ambiental y Auditoría

POR GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA (*) Y LILIANA GRACIELA FLEKERS (*)

SUMARIO: I. Diseño e implementación de un Sistema de Gestión Ambiental. — II. Programas de Gestión Ambiental. — III. Revisión del Sistema de Gestión Ambiental. — IV. Auditorías del Sistema de Gestión Ambiental. — V. Distintos Tipos de Auditoría. — VI. Motivos para instrumentar un Sistema de Gestión Ambiental.

"La empresa, que en el contexto social tiene asignada la misión de protagonizar la actividad productiva, está asumiendo, cada vez en mayor grado, nuevas capas de responsabilidad, entre las que ocupa un lugar destacado la correcta gestión de los recursos naturales que están implicados en su proceso productivo y del medio ambiente en que incide su actividad.

Ello permite no sólo internalizar el coste del medio ambiente en el sistema contable de la

empresa sino también, y es lo más importante, introducir mejoras en los procesos productivos (reutilización o reciclado de residuos, aprovechamiento de energía), que conducen a una elevación del nivel de rentabilidad de la inversión realizada.

Se trata por tanto de una forma de gestión que esté engranada en el nuevo modelo de eco-desarrollo que va a predominar en el siglo XXI" (Prólogo de Raúl Pisano García para el libro Auditorías Medioambientales y Gestión Medioambiental de la Empresa, Mariano Seoanez Calvo, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1996, Colección Ingeniería Medioambiental)

El sistema de gestión ambiental es la parte del conjunto del Sistema de Gestión que incluye la estructura organizacional, las ac-

(Continúa en pág. 2) ▶

(*) Gustavo González Acosta, Profesor Adjunto Regular de la materia Régimen Jurídico de los Recursos Naturales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Co-Coordinador del Foro de la FARN.

(*) Liliana Graciela Fleklers, Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y Egresada del Curso de Auditor Ambiental de acuerdo con las exigencias de la Environmental Auditors Registration Association-EARA. Londres.(U.K.)

Sistema ...

► (Viene de pág. 1)

tividades de planeamiento, las responsabilidades, prácticas, procedimientos, procesos y recursos destinados al desarrollo, implementación, cumplimiento, revisión y mantenimiento de la Política Ambiental.

Considerando esta definición, el sistema de gestión ambiental, es fundamental para que una empresa sea una empresa.

La empresa puede valerse de diversos mecanismos para implementar una adecuada gestión ambiental frente a los requerimientos que pueden surgir en procura de un accionar que otorgue beneficios internos.

Por otra parte existen entidades financieras no gubernamentales que en forma previa al otorgamiento de un crédito o préstamo a una empresa pueden exigir a la misma la implementación de un determinado instrumento de gestión ambiental. Por ejemplo la Evaluación de Impacto Ambiental o la Auditoría Ambiental.

Dichos instrumentos, insertos en un adecuado Sistema de Gestión Ambiental otorgarán un beneficio a la empresa tanto en forma interna como externa.

La Norma IRAM-ISO 14001 define el Sistema de Gestión Ambiental, como "aquella parte del Sistema de Gestión Global que incluye la estructura organizativa, las actividades de planificación, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para desarrollar, implementar, realizar, revisar y mantener la política ambiental".

Diseño e Implementación de un Sistema de Gestión Ambiental

El diseño de un Sistema de Gestión Ambiental, requiere la ejecución de procesos previos, continuos que interactúan.

El primer paso fundamental es la realización de una Revisión Ambiental Inicial, para que la empresa tome conocimiento de su ubicación respecto al ambiente.

La revisión preliminar o inicial comprende:

- legales y reglamentarias.
- identificar y determinar los aspectos ambientales de su actividad, producción o servicios que tienen o pueden llegar a producir un impacto ambiental significativo.

- merituar el desempeño de la actividad confrontándolo con los criterios internos y externos, regulaciones, prácticas empresariales, política en materia de compras y contrataciones, como los procedimientos internos establecidos por la organización

- evaluar las operaciones que se realizan contemplando los incidentes probables y acontecimientos de emergencia.

El relevamiento de lo indicado puede realizarse a través de cuestionarios, entrevistas, inspecciones directas y mediciones, revisión de archivos y checklists, como metodología de trabajo para la revisión preliminar.

Para implantar un Sistema de Gestión Ambiental, la empresa debe definir sus principios y compromisos con el medio ambiente, los que quedarán plasmados en su Política Ambiental.

La Política Ambiental ha sido definida por la Norma ISO como "La declaración por la organización de sus intenciones y principios en relación a su desempeño ambiental global, que provee una estructura para las acciones y para enunciar sus objetivos y metas ambientales".

Qué implica la declaración de política ambiental?

Es la declaración de la misión de la empresa en esta materia.

Las bases de la política ambiental se asientan en la ISO 14001; deben cumplir con la norma en cuanto a sus requisitos.

La declaración de política ambiental debe estar documentada, es decir, debe existir por escrito, estará firmada, adecuada a los servicios de la empresa, ser creíble y realista.

Su confección implica analizar profundamente cada palabra que se utiliza, puesto que una mera declaración teórica que no demuestre su conformidad con la protección ambiental no permitirá la certificación del Sistema de Gestión Ambiental.

Cada palabra utilizada en ella, debe estar respaldada por hechos; es decir debe describir cómo se están previniendo y reduciendo las emanaciones al aire, las poluciones, las emisiones tóxicas, cuál es el control que se efectúa sobre las descargas a efluentes.

Tiene que comprometerse a reducir la cantidad de detergentes, por ejemplo, y explicar el proceso, como también la obligación de reducir el consumo de agua.

Incluirá el compromiso con la mejora continua y con la legislación.

(Continúa en pág. 3) ►

Competitividad ...

► (Viene de pág. 1)

la competitividad van juntas, la política ambiental se convierte en una parte más de las estrategias de procompetitividad.

Una manera de combinar la competitividad empresarial y la protección ambiental

tal reduciendo los costos, es utilizando los instrumentos de gestión ambiental, en el siguiente cuadro se desarrollan los mismos, los dos primeros puntos corresponden al enfoque preventivo y el último al enfoque correctivo.

ACCIONES QUE COMPRENEN LA GESTIÓN AMBIENTAL

1- Uso de las tecnologías "limpias"	2- Optimización de procesos	3-Tratamiento end-of-pipe
Adopción de (nuevos) procesos productivos de menor impacto ambiental	Optimizar y elevar la eficiencia de procesos.	Tratamiento eficaz de efluentes, emisiones a la atmósfera y residuos sólidos y semisólidos
Desarrollo de productos con características "ecológicas".	Reaprovechamiento de insumos, subproductos y residuos sólidos.	

Internalización de Costos Ambientales

El Proyecto de Protocolo contempla este tema en sus artículos 12 a 14:

Artículo 12: De acuerdo con lo dispuesto en la declaración de Río y en la Agenda 21, cada Estado Parte fomentará la internalización de los costos ambientales en los procesos de producción de los costos y servicios.

Parágrafo único: A fin de dar cumplimiento a este artículo, los Estados Parte cumplirán de forma coordinada cuando corresponda y según proceda, entre otros, la aplicación del principio contaminador-pagador, los instrumentos económicos y los sistemas de autorregulación.

Artículo 13: Los Estados Parte, en la internalización de los costos ambientales, promoverán también la incorporación en ellos de las inversiones relativas al control ambiental, la mejora y modernización tecnológica, la optimización del proceso productivo y la minimización de residuos y reducción de los desperdicios.

Artículo 14: Cada Estado Parte deberá, de acuerdo a su legislación vigente, distinguir la aplicación del principio contaminador-pagador como medida de responsabilidad financiera de carácter preventivo, de aquellas referidas a la responsabilidad adminis-

trativa, civil y penal derivadas del incumplimiento a la legislación ambiental.

El principio de que quien contamina paga, que postula que quien contamine debería cargar con los costos totales de cualquier daño ocasionado por la producción de bienes y servicios, es el punto de partida de la internalización de los costos ambientales.

Existen tres mecanismos básicos para que el sector industrial internalice los costos ambientales. Las normas y los controles, la autorregulación de las empresas o sectores de la industria, a fin de autorregularse mediante estándares, supervisión, metas de reducción de la contaminación y los instrumentos económicos.

La combinación adecuada sería la integración de las regulaciones, la selección de instrumentos combinados y la autorregulación, y deberían contemplar los siguientes elementos: eficiencia, flexibilidad de respuesta, confianza gradual, un campo de juego justo y transparencia del cumplimiento.

Interrrelación entre ISO 14000 y Sello Verde

Pilar fundamental de la integración que se instrumenta a través del MERCOSUR son las normas técnicas de todo tipo que rigen en los países de la unión aduanera imperfecta.

Con la publicación de la ISO 14001, 14004, 14010, 14011 y 14012, se espera la armonización de los procedimientos aplicables universalmente que, efectivamente, expresan los éxitos fundamentales de las buenas prácticas de gerenciamiento ambiental.

El sistema de normas de la serie 14020, tiene como objetivo promover el mejoramiento ambiental de los productos y la mejor información del consumidor a través de un método de declaraciones de las características ambientales de estos. Las declaraciones inexactas verificables pertinentes y no engañosas.

ISO está llevando a cabo la normalización del etiquetado ambiental sobre la base del principio de que el etiquetado ambiental no constituye una barrera para-arancelaria en el comercio internacional. Se pretende establecer dentro del subgrupo de trabajo de qué manera los Sellos Verdes y símbolos podrán ser utilizados para mejorar la competitividad en las exportaciones, cuál será la futura norma sobre el uso de las declaraciones ambientales y cuál será el perfil de los programas de ecolabel.

El tema del etiquetado ambiental pretende inhibir el establecimiento de los llamados Sellos Verdes formulados por algunos países o mismo por bloques y que han presentado grandes divergencias entre certificantes y certificados.

Los Sellos Verdes ya existentes esconden muchas veces imprecisiones, favoreciendo sectores productivos y perjudicando a otros competidores.

El Proyecto de Protocolo contempla este tema en sus artículos 19 a 21:

Artículo 19: Los Estados Parte podrán promover la constitución de un sistema de certificación ambiental voluntario, basado en normas técnicas propias o internacionales ya aprobadas por organismos de reconocida competencia, sin perjuicio de otros sistemas nacionales existentes.

Artículo 20: Los Estados Parte tomarán como base sus sistemas nacionales de certificación ambiental, en la promoción de un sistema de certificación ambiental voluntario para el MERCOSUR.

Artículo 21: La certificación ambiental no se constituirá en una restricción a la libre circulación de bienes, productos o servicios.

Armonizaciones sobre regulaciones internacionales

Es de suma importancia conocer a través del sistema de información ambiental que propone el Protocolo el estado de situación de las Convenciones Internacionales ratificadas por los cuatro países y de los convenios internacionales que se están negociando. Dos ejemplos específicos serían el Convenio de Cambio Climático, Convención de Basilea y el Compromiso que quiere firmarse sobre seguridad química.

En el caso de seguridad química se está debatiendo eliminar el uso y la producción de las sustancias contaminantes orgánicas persistentes (POPs) y se tiende a un Convenio que regule el comercio internacional de sustancias químicas peligrosas, estableciendo el consentimiento informado previo (PIC) sobre su peligrosidad.

Conclusiones

La relación entre comercio internacional y medio ambiente toca el tema de la competitividad internacional, que afecta a los sectores productivos. Las regulaciones ambientales pueden afectar la competitividad de un producto en el mercado internacional porque el costo de adherirse a las regulaciones se traslada a los costos de producción. Sucede lo mismo. Pero esto no implica que la normativa ambiental no sea necesaria, sino que ella debe inducir a buscar respuestas innovativas y mejoras tecnológicas. El espacio creado por MERCOSUR es el lugar donde deben diseñarse los requisitos ambientales para competir con terceros mercados. El MERCOSUR es un acuerdo comercial que debe asegurar el paradigma de la sostenibilidad.

Bibliografía

- Supranacionalidad y Derecho Ambiental (Sobre un Modelo de la Unión Europea) - Aldo Servi - Jurisprudencia Argentina - diciembre de 1997- pág. 43.

- La Prevención de la Contaminación en la Gestión Ambiental de la Industria Argentina - Daniel Chudnovsky, Andrés López y Valeria Freylejer.

- El Comercio Mundial y el Medio Ambiente - K. Anderson y R. Blackhurst. ♦

► (Viene de pág. 2)

Puesto que implica un panorama amplio, debe cumplir con los objetivos, las metas, los procesos y procedimientos.

Tiene que asegurar un entorno saludable y seguro.

Acreditará la coherencia del Sistema de Gestión Ambiental implementado.

Debe comunicarse a los empleados, quienes deben contar con una copia y conocer los impactos ambientales de su tarea.

Debe estar disponible para el público, sea que pueda suministrarse por fax, publicada en el acceso de ingreso a la empresa, entre otras.

La Política es el centro alrededor del cual giran la comunidad, el Sistema de Gestión Ambiental, los procesos y el producto; en un plano cercano están los suministros, los residuos y las emisiones.

La concreción de su política se refleja en la formulación de la planificación, que preverá los objetivos y las metas a cumplir.

La planificación comprenderá e incluirá los aspectos ambientales mediante procedimientos que establecerá al efecto para individualizarlos en las actividades que desarrolla, en sus productos y servicios, para determinar los que tienen o pueden producir un impacto significativo en el ambiente.

Estos aspectos ambientales que pueden implicar un impacto deben ser incluidos en los objetivos.

El desarrollo de una actividad productiva lleva ínsita para la empresa la obligación de conocer, entender e interpretar las exigencias legales que debe aplicar, relacionadas directamente a los aspectos ambientales de su actividad, producto o servicios.

La legislación a cumplir se vincula con:

-la definida por la actividad y que la regula directamente (permiso para operar en planta),

-la vinculada con los productos y servicios que genera,

-normas que corresponden al sector industrial especialmente y al que pertenece la empresa,

-legislación ambiental en general,

-normas administrativas respecto de permisos, licencias, autorizaciones.

Para conocer la normativa aplicable y mantener su actualización debe contar con una base de datos que facilite y agilice esta tarea.

Programas de Gestión Ambiental

Con la finalidad de alcanzar sus objetivos y metas, la empresa tendrá que instrumentar sus programas de gestión ambiental, con asignación de responsabilidades, y establecimiento de un cronograma y medios.

A modo de síntesis, el programa debe explicitar el modo de alcanzar las metas, con detalle de los tiempos y las personas encargadas de implementar la política ambiental.

Revisión del Sistema de Gestión Ambiental

Es un principio establecido por la Norma ISO 14001 por el que la empresa debe revisar su sistema de gestión ambiental, para cumplir con otro principio de la citada norma que consiste en la mejora continua, para así corregir y perfeccionar su desempeño ambiental.

La revisión está a cargo de la dirección de la empresa, y tiende a garantizar la adecuación continua del sistema de gestión ambiental, como también su efectividad.

El resultado de esta revisión —que siempre debe documentarse— es la obtención de información que permitirá a la dirección realizar la valoración pertinente.

Con esta información, la dirección se encontrará en condiciones de decidir la instrumentación de correcciones y modificaciones

en su política, objetivos y otros componentes del sistema de gestión ambiental, considerando los informes de Auditoría, la realidad de la actividad y el compromiso de mejora continua.

Es necesario resaltar que no es indispensable revisar la totalidad del sistema. La revisión puede ser parcial, considerando que la misma comprende un lapso determinado durante el cual se pueden analizar los aspectos elegidos o más significativos.

La revisión está estrechamente ligada a la mejora continua —ya que por la primera, y valorando en forma permanente el desempeño ambiental— confrontado con las políticas, objetivos y metas, conduce a la mejora continua.

La práctica de la mejora continua necesariamente implica seleccionar un área para mejorar el desempeño ambiental, precisar las causas que generan las no conformidades o insuficiencias; la planificación de acciones correctivas y preventivas, constatando su eficacia; colocar por escrito las modificaciones y cambios instrumentados que tengan su origen en la mejora y su comparación con los objetivos y metas.

Auditorías del Sistema de Gestión Ambiental

Un instrumento fundamental de la gestión empresarial lo constituye la Auditoría, que Andrés Senlle, en su obra *Calidad Total en los servicios y en la Administración Pública, Gestión 2000*, Barcelona, 1993, define "en esencia, como un chequeo que permite determinar las bondades de un sistema, la marcha de un sistema de aseguramiento de la calidad o la revisión de un programa. Puede ser interna o externa. La Auditoría Interna la realiza la propia organización con el fin de verificar el funcionamiento del Sistema".

Un tipo de Auditoría es la Auditoría Ambiental, definida como "un proceso de obtención y evaluación de evidencia en forma documentada, sistemática y objetiva para determinar si las actividades, eventos, condiciones, sistemas de gestión o información sobre medio ambiente son conformados de acuerdo al criterio con el cual se desarrolla la Auditoría, comunicándole los resultados al cliente que la dispuso".

La Norma IRAM-ISO 14001 la define como "el proceso de verificación sistemática y documentada para obtener y evaluar objetivamente evidencias para determinar si el sistema de gestión ambiental de una organización conforma los criterios de auditoría del Sistema de Gestión Ambiental establecidos por la organización y de comunicación de los resultados de este proceso a la Dirección".

Finalmente la International Chamber Of Commerce (I.C.C.) define a la Auditoría Ambiental como "una herramienta de gestión que comprende una evaluación sistemática documentada, periódica y objetiva del desempeño de la organización, de la gestión y de los equipos de control ambiental, a fin de asistir a la protección del medio, facilitar el control gerencial de las prácticas ambientales y evaluar las políticas de la Compañía, la cual debe incluir la atención de los requisitos regulatorios".

Estas definiciones ameritan preguntarse cuál es el propósito de las auditorías ambientales.

La respuesta la encontramos en la exigencia de verificar las normas, los requerimientos legales, las mejores prácticas y por último la verificación relacionada con el juicio profesional vinculada con la opinión de los expertos, de los peritos, de las Cámaras correspondientes a la actividad.

Señalamos con relación a los peritos, que es de toda necesidad contar con la opinión de terceros imparciales e independientes.

Distintos Tipos de Auditorías

Podemos sistematizar las Auditorías Ambientales en:

- Auditoría de Cumplimiento.
- Auditoría de Riesgo Ambiental.
- Auditoría de Preadquisición.

- Auditoría de Sistemas Gerenciales.
- Auditoría de Residuos.
- Auditoría de Energía.
- Auditoría de Transferencia de Bienes

Auditoría de Cumplimiento

Se sustenta en la necesidad de verificar su compromiso y conformidad con la legislación, su comprobación y conformidad, verificación de los procedimientos y sus monitoreos.

La Auditoría de Cumplimiento es la más tradicional, y la que precede en orden de realización a las anteriormente enunciadas.

Obligatoriamente, debe efectuarse esta auditoría antes de cualquier otra.

En un primer paso resulta necesario verificar que toda la legislación aplicable esté siendo considerada, por lo que nos encontraremos con un universo muy importante.

El segundo paso nos remite a un universo más pequeño, como el control de la extensión del cumplimiento de la legislación, si se están respetando los límites permitidos de descarga y emisión y los permisos de construcción, entre otros.

Con relación a la Administración Centralizada y Descentralizada, no podemos dejar de mencionar que la Sindicatura General de la Nación ha definido el Control Normativo como el concerniente a la determinación del cumplimiento de las disposiciones que regulan la actividad del organismo, las emanadas del sistema de administración financiera y las propias de la entidad (Sindicatura General de la Nación, Julio 1994, El Sistema de Control Interno, El Modelo de Control Interno, 2031).

Como ejemplo podemos citar los siguientes objetivos de la mencionada auditoría:

1.- Cumplimiento de la Legislación Ambiental, que en principio tendrá los siguientes alcances:

a.- verificar que los permisos y habilitaciones sean correctos para la empresa, en el estado actual de funcionamiento,

b.- verificar que las comunicaciones (por ejemplo una declaración jurada de emisión de efluentes, etc.) exigidas por la ley sean hechas en tiempo y forma,

c.- verificar el cumplimiento de los parámetros de emisión de residuos y efluentes.

2.- Cumplimiento de Normas y Procedimientos Internos, cuyo alcance consistiría en verificar que los procedimientos y normas establecidos por la empresa sean debidamente comunicados y cumplidos por el personal de distintos niveles.

Auditoría de Riesgo Ambiental

Permite reconocer y determinar riesgos reales y potenciales en los procesos y procedimientos de la empresa.

Implica, como tarea de campo, la inspección de lugares y procesos, para preservar los procedimientos y las condiciones de trabajo, para determinar las frecuencias y consecuencias de los impactos.

Permite detectar los riesgos potenciales durante todo el proceso de producción y los riesgos que pueden generarse en cada una de las etapas del proceso de producción.

Esta detección se realiza con la colaboración de profesionales expertos, que permiten conocer la ocurrencia de daños ambientales, sus probabilidades y consecuencias.

Auditoría de Preadquisición o Transferencia de Bienes

Como su denominación lo indica se realiza cuando por ejemplo, se adquieren tierras.

Es necesaria para determinar, por ejemplo si el suelo está contaminado, para examinar la historia de la anterior instalación, para evaluar el lugar, informes a la autoridad local para verificar el uso anterior.

Para determinar si el suelo está contaminado, se toman muestras que son sometidas a pruebas y análisis.

La auditoría de transferencia de bienes tiene a identificar los impactos ambientales causados por las antiguas operaciones. Principalmente este tipo de auditoría ambiental se realiza para la compra, venta o abandono completo de una instalación.

Generalmente, el objetivo de esta auditoría es la cuantificación de los impactos ambientales ya causados y su recomposición.

Auditoría de Sistemas Gerenciales

Permite cotejar los sistemas y controles de acuerdo a las normas, el cumplimiento de los procedimientos y si éstos prevalecen con relación a la política, y el contraste de las operaciones de acuerdo a procedimientos, todo ello con visitas y entrevistas en el centro de la actividad, controlando el manual y las operaciones teniendo en cuenta los procedimientos escritos.

Auditoría de Residuos

Con ella se controlan los procedimientos para la identificación y cuantificación de corrientes de residuos, y el quid de esta auditoría reside en identificar dónde se generan los residuos.

Paralelamente, se debe cotejar si el servicio financiero de la empresa contempla los costos que generan los residuos y si se instrumentan programas para su deducción.

Merita las prácticas y procedimientos en el manejo de los residuos y sugiere programas de mejora.

Auditoría de Energía

Se relaciona con la anterior. Posibilita el control de los procedimientos para individualizar y cuantificar el uso de la energía.

Posibilita el cotejo del uso real de energía con el uso esperado, con recomendación de programas de mejoramiento.

Conduce a la reducción de residuos y a la detección del uso excesivo de la energía.

Cabe manifestar que todas las auditorías enunciadas proporcionan datos e información con relación al perfil ambiental de la empresa, tienen denominadores comunes y particulares, que permiten constatar el cumplimiento del compromiso de la política ambiental fijada por la empresa en su declaración.

Es necesario resaltar que la Declaración de Política Ambiental integra el Sistema de Gestión Ambiental que la empresa establecerá y mantendrá, y es definida por la Norma ISO 14001 como "la declaración realizada por la organización de sus intenciones y principios en relación con su desempeño ambiental global, que provee un marco para la acción y para establecer sus objetivos y metas ambientales".

Por último, cabe manifestar que todas las auditorías proporcionan datos e información con relación al perfil ambiental de la empresa y tienen denominadores comunes y particulares.

Motivos para instrumentar un Sistema de Gestión Ambiental:

La instrumentación de un sistema de gestión ambiental, requiere que la empresa establezca un programa de auditoría y los procedimientos pertinentes, para monitorear su funcionamiento.

El motivo para implementar la auditoría reside en que la empresa podrá verificar si el sistema se conforma con la planificación efectuada por la gerencia, si ha sido correcta y adecuadamente implementado, y cómo está siendo mantenido.

Las auditorías pueden ser realizadas por auditores internos de la empresa, o por auditores externos contratados al efecto, independiente-

(Continúa en pág. 8) ►

Las audiencias públicas en la Ciudad de Buenos Aires

POR MARÍA DEL CARMEN GARCÍA (*)

La Ciudad de Buenos Aires, posee gracias a la Constitución sancionada el 1-10-96 y a la ley N° 6/98, la regulación legal del instituto de audiencia pública.

La Constitución porteña adopta en forma expresa la democracia participativa desde sus principios orientadores, expresamente su art. 1° establece: "La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa".

Avanzando en su articulado encontramos las audiencias públicas como nueva forma de participación consagrada en el Título de "Los derechos políticos y participación ciudadana". Allí se le conceptualiza como una instancia facultativa u obligatoria según los casos, que otorga la posibilidad de debatir asuntos de interés general de la Ciudad, dentro del proceso de toma de decisiones.

Este nuevo concepto de democracia participativa adoptado por la Constitución de la Ciudad permite la actuación conjunta de gobernados y gobernantes en el proceso de toma de decisiones para lograr que las decisiones sean más razonadas.

En esta nueva etapa de la democracia la base de las decisiones será el consenso y no la imposición y sólo el conocimiento de los problemas e intereses de los habitantes será la base de las posibles soluciones.

Ya en la parte orgánica de nuestra Constitución aparece en el capítulo tercero "Sanción de las leyes" un procedimiento novedoso denominado de doble lectura, en el que se incluye la audiencia pública entre la aprobación inicial y la definitiva de las leyes, por el órgano legislativo. Entre las materias que requieren este procedimiento en forma obligatoria se encuentran el "Código de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación" y el "Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

Se advierte así la apertura de esta nueva posibilidad para que los habitantes de la Ciudad puedan participar en el diseño de su ciudad: desde todos los aspectos de la vida: educación, uso del dominio público, perfil cultural y ordenamiento ambiental. Este instituto ha sido conceptualizado y reglamentado por la ley N° 6/98 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma.

Las primeras experiencias en esta nueva forma de participación en nuestro país se realizaron en materia ambiental y ligadas al ámbito municipal.

El municipio por sus dimensiones menores a la Nación o la Provincia, da la posibilidad de sentir las cuestiones locales como propias, permite una mayor proximidad entre los habitantes y sus representantes, por lo tanto hace más necesaria y eficiente la institucionalización de este nuevo mecanismo de participación tornándose más necesario y de mayor utilidad.

Las audiencias públicas son oportunidades de acercamiento entre los miembros de una comunidad y los decisores. Se llevan a cabo dentro del proceso de toma de decisiones y no tienen carácter vinculante. A pesar de que esta instancia participativa no tiene efecto vinculante para el decisor, nuestra ley expresamente establece que "la autoridad responsable deberá explicitar en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y en su caso las razones por las cuales las desestimó".

Sin embargo permiten integrar la decisión con información proveniente de los habitantes de una comunidad, ya sea en forma individual o

actuando a través de organizaciones intermedias representativas de sus intereses. Estos podrán sostener argumentaciones basadas en sus propios conocimientos, ofrecer la intervención de peritos o técnicos en caso de ser necesario. Queda claro entonces, que si bien las opiniones expuestas en la audiencia no obligan al decisor aun en caso de unanimidad, el gobernante deberá conocer, analizar la información y documentación aportada, único camino posible para fundamentar su apartamiento.

La ley expresamente sanciona con la nulidad la decisión tomada sin convocar y realizar la audiencia pública cuando esta instancia está establecida con carácter obligatorio.

Tipos de Audiencias

En cuanto a los tipos de audiencias posibles la ley contempla las llamadas audiencias temáticas, de requisitoria ciudadana y las audiencias públicas para designaciones y acuerdos.

Las audiencias temáticas son conceptualizadas en la ley entre aquellas que se convocan a efectos de conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa.

Esta clasificación de la ley tiene en cuenta que las audiencias públicas son encuentros que se llevan a cabo en el transcurso de procesos de toma de decisión. No integran el proceso como las formas de democracia semidirecta.

Partiendo de esta primera conceptualización la ley le dedica varios capítulos según el órgano del gobierno local de la Ciudad que convoca a la audiencia. Así en el capítulo II, legisla sobre las audiencias temáticas convocadas por el Poder Ejecutivo, por la Legislatura y por las comunas de la Ciudad de Buenos Aires.

En cada caso además de identificar a la autoridad encargada de convocarla, pone especial énfasis en la presencia de las autoridades del área que ha de tomar la decisión ya sea administrativa o legislativa durante el desarrollo de la audiencia. Evidentemente con el propósito de que los gobernantes escuchen a los gobernados antes de tomar la decisión que los afectará.

Es indudable que esta forma de participación será de gran interés y efectividad en el tratamiento de cuestiones propias de las comunas, por la mayor proximidad entre los habitantes y las Juntas Comunales. Esta interesante forma de descentralización dentro del gobierno de la Ciudad se ha estado poniendo en marcha por cuanto aún no se ha sancionado la ley de organización de las comunas, a pesar de existir varios proyectos presentados en la Legislatura de la Ciudad. Por tal motivo la ley N° 6, remite a las normas a dictarse en materia de organización y competencia de las comunas.

De este modo la ley da una participación activa a los convocados de la Ciudad, no sólo cuando son convocados por las autoridades sino también cuando lo requiera el medio por ciento del padrón electoral, a su Comuna, a la Legislatura o al Ejecutivo de la Ciudad.

Una especial mención merecen las audiencias públicas para designaciones y acuerdos. Nuestra ley prevé una instancia para que los habitantes tomen conocimiento de los antecedentes curriculares de los candidatos y puedan presentar impugnaciones fundadas a la designación propuesta. La autoridad convocante puede desestimar dichas impugnaciones previa contestación efectuada por el candidato.

El mecanismo atiende a la necesaria publicidad tanto de la etapa previa como de la celebración de la misma y permite a los habitantes tomar participación activa en el acuerdo prestado a designaciones de funcionarios que por la naturaleza del cargo exigen máxima idoneidad y responsabilidad.

Reglamentación

El título III está dedicado a la reglamentación general de las Audiencias Públicas. Merece des-

tacarse especialmente la amplitud de convocatoria ya que se consideran participantes a todos los que puedan invocar un interés relacionado con la temática objeto de la audiencia.

Participantes son los inscriptos en el registro especial llevado por la autoridad de implementación que debe hallarse especificado en la convocatoria previa. Estos participantes son los únicos habilitados para hacer exposiciones escritas y orales, pudiendo también ofrecer testigos y peritos.

Todos los demás interesados que no se hubieren inscripto pueden igualmente concurrir a la audiencia como integrantes del público. Si bien no pueden realizar exposiciones, sí pueden efectuar preguntas por escrito dirigidas a alguno de los participantes, ya sea autoridad o autoridades del área convocante o cualquiera de los participantes. Corresponde al presidente de la audiencia resolver acerca de la pertinencia de las preguntas, por tanto puede desestimarlas si no las considera procedentes o conducentes a la cuestión tratada en la audiencia.

Publicidad o convocatoria a la audiencia pública

Nuestra ley ha sido previsora en la inclusión de los requisitos previos que aseguren la amplia difusión de la convocatoria y la participación de todos los interesados. Así se establece como obligación del organismo de implementación la publicidad de la convocatoria con treinta días corridos de antelación en los dos diarios de mayor circulación durante dos días y en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires.

Esta publicidad se complementa con la difusión durante cinco días de la convocatoria por la emisora radial de la Ciudad.

Con suficiente antelación (25 días) a la celebración de la audiencia se abre el registro de participantes, que permite la inscripción de todos los interesados en participar en la audiencia. La ley prevé la posibilidad de realizar una intervención de 5 minutos además de aportar documentación y ofrecer testigos o peritos.

Cerrada la inscripción de los participantes que como se expresara es amplia y no requiere pago de arancel alguno, el organismo de implementación pone a disposición de los participantes y el público en general el orden del día.

De este modo tanto los participantes, como el público pueden conocer la nómina completa de participantes y expositores en el orden en que se van a presentar y el tiempo de las alocuciones.

Las atribuciones del presidente de la audiencia también se explicitan detalladamente y tienen por finalidad lograr que la audiencia sea realmente un lugar de encuentro de los distintos sectores de la comunidad interesados en la cuestión.

La norma también prevé la publicidad posterior de los resultados de la audiencia en los mismos medios donde se realizó la convocatoria.

Esta ley de audiencia pública nos parece un excelente instrumento para la participación de la ciudadanía en temas de su interés. No cabe duda que la materia ambiental es actualmente un tema de particular interés de todos los habitantes de la ciudad. Nos resta conocerla a fondo, poner en práctica sus disposiciones, haciendo de esta herramienta de participación un elemento cotidiano en la toma de decisiones que nos afectan a todos. ♦

El equipo interdisciplinario y la política ambiental

POR MIGUEL LINARES (*)

Para un amigo del mar no hay nada mejor que un amigo de la tierra

I. Introducción a un sistema complejo

En el libro "La naturaleza no es culpable", Roldo García cuenta su experiencia en estudiar el impacto del clima sobre la sociedad, afirmando que después de muchos años de investigación en distintos lugares del mundo, pudo comprobar que lo que se llamaba impacto del clima no era nada más que una reacción de un complejo muy heterogéneo que se inestabilizaba simplemente por un impacto externo, pero cuyas implicaciones no tenían una relación directa con la intensidad del fenómeno físico con la profesión impropia como la mía, trabajo utilizando las ciencias sociales para coordinar equipos interdisciplinarios e indagar fenómenos seculares como las sequías o las inundaciones que tienen consecuencias significativamente diferentes de acuerdo al sistema político o la forma de vida que predomine entre los habitantes de la región sobre la que se produce el impacto.

No hay fenómeno natural que pueda ser pensado en forma aislada del proceso de producción y de la estructura social. Los pueblos nómadas no sufrían por las sequías hasta que se impulsaron las fronteras políticas, las comunidades agrarias deben soportar procesos de deterioro del medio físico, pero también del nivel de vida de los campesinos, de la salud y de la nutrición.

(*) Miguel Linares es oceanógrafo egresado del Instituto Tecnológico de Buenos Aires y especialista en gestión ambiental

Lo que interesa no es describir estadísticamente las situaciones que se han producido sino descubrir el mecanismo a través del cual se llega a esas situaciones en distintas épocas. Apelar a varias disciplinas para investigar estos temas no convierte al estudio en interdisciplinario. Una investigación puede ser multidisciplinaria y tomar el aporte de distintas materias y conocimientos, pero no posibilitar el "inter" que viene de interacción y puede evitar que nuestras ideas se apilen como en montones. Esto se puede comprobar en la teoría de la comunicación humana que ha evolucionado desde un modelo lineal: emisor-canal-receptor, a otro interaccional donde prima el concepto de sistema complejo y de retroalimentación o feedback.

Un sistema complejo es algo más que un sistema complicado. Esos juegos con infinidad de argollas entrelazadas y que hay que separar, son sistemas complicados pero no sistemas complejos. Lo que sucede es que recién en los últimos tiempos, hemos comprendido que ni las enfermedades, ni las guerras ni las calamidades que le suceden al hombre tienen una sola causa, sino que responden a un conjunto de factores que a veces interactúan de una manera y otras veces o en otros lugares producen consecuencias totalmente diferentes. En setiembre de 1985, la ciudad de México fue sacudida por un sismo que en

(Continúa en pág. 5) ▶

(*) María del Carmen García, Abogada, Ayudante de Cátedra en Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UBA, Coordinadora del Programa de Participación y Gobernabilidad de la FARN.

El equipo...

► (Viene de pág. 4)

no más de 30 segundos, destruyó el casco céntrico y en especial los edificios de reciente construcción. Para la misma época en Tokio, se soportó un terremoto de similar intensidad con consecuencias casi imperceptibles para sus habitantes.

La aparición de la tríada ecológica rompió con el determinismo entre agente y huésped e introdujo al ambiente como un tercero que condiciona lo que va a suceder entre esos primeros puramente biológicos. Hoy sabemos que la esperanza de vida del hombre es distinta según el lugar donde viva, mientras que al estudiar las ballenas se ha comprobado que tienen un lapso de vida similar independientemente de donde se encuentren. Otro hecho llamativo es la forma en que aparecen y reaparecen ciertas enfermedades, lo que indica que no sólo están determinadas por bacilos o agentes externos sino también por el ambiente. Antes de descubrirse el bacilo de Koch, hubo una baja en la tasa de morbilidad por Tuberculosis debido a mejoras que se habían introducido en las condiciones de vida de la población. La tríada ecológica evolucionó luego hacia un sistema complejo que posibilita incorporar a todos los factores que inciden en el problema analizado; el centro de la investigación pasó a ser la estructura del sistema, sus propiedades y atributos.

Aclaro que todo estudio es un recorte de la realidad porque estudiamos sólo aspectos de esa realidad. El problema es cómo se hace el recorte y de qué manera se toma en cuenta lo que quedó afuera al establecer esos límites. Ese resto, a veces es el resto de la comunidad, otras el resto del país y casi siempre involucra a los que se ven afectados secundariamente por lo sucedido. Lo importante es no olvidarse que ambas partes interactúan, determinando los efectos finales sobre la región considerada. El sistema que nos queda entonces para estudiar será un todo relacional y organizado, donde lo que importan son las interacciones entre las posturas de distintas disciplinas y que se mantienen en equilibrio gracias a discusiones, críticas, divergencias y consensos del grupo de trabajo, dando lugar esporádicamente a nuevas estructuras como producido del trabajo grupal.

Si se piensa en el sistema educativo que predomina en América Latina, se puede observar que su base es la tradición de rígida división en áreas del conocimiento. Esta concepción disciplinaria de la educación, especialmente a nivel universitario, obstaculiza la comprensión de lo plural y de lo complejo cuando se dimensiona la realidad. La enseñanza no prepara para el trabajo, ni orienta sus lineamientos curriculares a las necesidades del país, dando lugar a superespecializaciones, a la formación de academias que pertenecen a cada disciplina y normalmente llevan al aislamiento.

II. El mecanismo grupal en la formación de equipos interdisciplinarios

Existen mecanismos psicológicos que permiten que se sienten juntos un físico, un químico, un biólogo o un sociólogo al lado de un economista y logren entenderse en el estudio de la evolución de un sistema en el cual participan componentes de varias disciplinas. La corriente psicológica de la Gestalt postula que la totalidad de un sistema no es igual a la suma de las partes, así como el hecho de percibir una melodía no es sumar simplemente las notas; son los silencios y en todo caso la estructura de la melodía lo que nos permite percibir sus contrastes. Esto nos podría indicar que un equipo interdisciplinario va a producir algo más que el resultado al que arriben las distintas disciplinas por separado y no va a tener una frontera precisa de hasta dónde debe investigar; eso sí, debe tratar de integrarse con personas que no tengan concepciones diametralmente distintas del universo ya que resulta difícil compatibilizar la opinión de

quienes sostienen posiciones extremas o irreconciliables.

Los equipos interdisciplinarios son grupos de personas que trabajan juntos y el conocimiento sobre esa dinámica pasó por distintos momentos; en los años 30 se los asemeja a organismos vivos donde los individuos eran células en continuo proceso de equilibrio; los conflictos tendían a romper ese equilibrio y por lo tanto el grupo actuaba como contenedor procesando la violencia y orientando hacia la armonía. Hasta ese momento, la opinión sobre cómo mejorar la producción industrial estaba en manos de ingenieros o economistas, pero rápidamente las empresas se dieron cuenta que el trabajo en serie no mejoraba la productividad y en esas condiciones contrataron a los primeros sociólogos para que estudiaran el problema. Así nació la Microsociología de Grupos con Elton Mayo y sus experiencias en la Western Electric (1920), se idearon equipos de trabajo alrededor de un logo, se identificó al grupo con la empresa y el individuo aumentó su rendimiento ya que sentía menos soledad y desamparo. Durante la segunda guerra, la necesidad de influenciar a las personas desde el poder dio lugar a un nuevo avance en el estudio de los grupos ya que Kurt Lewin aplicó en 1940 sus teorías del cambio de actitud para lograr que las amas de casa norteamericanas consumieran menos carne y se pudiera aumentar así las reservas para el frente de combate.

La meta consistía en movilizar afectivamente a las personas y de esa manera poder predecir el comportamiento grupal. En la posguerra, se descubrieron supuestos básicos de funcionamiento dentro del grupo, como ser las reacciones que se producen en contra del coordinador o la esperanza de unión entre sus miembros para resolver un problema. Preguntas como: qué le pasa al grupo o qué efectos produce pertenecer al mismo, hicieron surgir a la psiquis humana como articuladora de la problemática grupal. Se comprendió que no sólo existen reacciones mecánicas, sino también mitos e ilusiones que dan significado al trabajo en equipo. Cuando estas utopías se burocratizan, es el momento de detenerse y refundar al grupo; pero al igual que en las instituciones, en el grupo se teme a la disolución, a la inermidad y entonces se sigue funcionando en base a esquemas puramente formales.

Finalmente a partir de los ochenta, se elimina la frontera que servía para aislar al grupo de su entorno, quedando inmerso en un campo de problemáticas, atravesado por determinaciones institucionales, representaciones sociales, urgencias históricas, redes de pensamiento conceptual y otros factores en su mayor parte inconscientes. Todos sus integrantes producen significaciones que pueden ser comprendidas en el momento o resignificadas muchos años después. Dentro de los grupos actúan los "organizadores grupales" que son dispositivos psicológicos producto de este campo de problemáticas y que se instalan en las representaciones que tiene la comunidad de sí misma, de un grupo o de las instituciones. Esto se podría entender preguntándonos cómo han funcionado estos organizadores dentro de los grupos de constituyentes, al punto de haber cambiado la categoría de ciudadanos por la de consumidores en sucesivas constituciones de nuestro país.

Para conformar un equipo que aborde un problema como interdisciplinario, debemos diseñar un dispositivo grupal que permita procesar los conflictos dentro del grupo y entre el grupo y el marco externo o institucional que lo contiene, debiendo ser específico para la tarea a desarrollar y no copiado de modelos predeterminados. El coordinador de un equipo interdisciplinario, cuando supervisa el funciona-

miento del grupo, monitorea los resultados de la acción emprendida para retroalimentar el sistema y poder producir nuevas acciones que se adapten a las interacciones con el medio; en ningún momento se ubica en el lugar del que sabe absolutamente todo lo que pasa, sino en posición de facilitar la emergencia de líneas de sentido por parte de los integrantes. Debe luchar con la dificultad para cambiar lo instituido, para desburocratizar, que obedece esencialmente a la tendencia del hombre a naturalizar sus instituciones y experimentarlas como si tuvieran una realidad propia inmodificable cuando se transmiten de generación en generación: el "así se hacen las cosas" debiera significar para su gente "las cosas siempre se pueden hacer mejor". De esta manera el equipo interdisciplinario produce desde abajo recomendaciones que pueden modificar estrategias de niveles superiores como ser en área afectada, el poblado, la ciudad, la nación e inclusive en organismos internacionales. En este sentido la mayoría de las recomendaciones del Banco Mundial provienen de informes regionales interdisciplinarios (véase "Invertir en Salud" de 1993).

III. La toma de decisiones en política ambiental. Aplicación al estudio de casos

Cuando se produce un terremoto, las urbes se ven afectadas en mayor medida y se desarrolla un trauma colectivo en forma abrupta, con gran letalidad (cantidad de muertos en relación a las víctimas), pudiendo iniciarse la reconstrucción casi inmediatamente. La inundación en cambio opera lentamente, se instala y pasa a ser el "destino" para la vida de las víctimas. Otras catástrofes requieren de un monitoreo permanente para decretar el estado de emergencia cuando los niveles de contaminación superan lo aceptable para el hombre, tal es el caso de la polución del aire en ciudades como Santiago de Chile o México y la contaminación de los grandes cursos hídricos que abastecen de agua para el consumo. Existen por último emergencias que requieren de planes sumamente detallados porque el éxito depende de la rapidez con que se actúe y éste es el caso de los derrames de hidrocarburos o el vertido de sustancias peligrosas a causa de un accidente.

El concepto de accidente se ha usado siempre para explicar una enfermedad o algo que nos ocurre exclusivamente por azar o por razones que no podemos entender. Sin embargo, utilizarlo en la actualidad, ante una catástrofe ambiental, adquiriría una intencionalidad encubridora de causas o intenciones que ya se conocen y que nos permiten afirmar que esos eventos son predecibles y por lo tanto prevenibles. La falta de planificación ha permitido que importantes factores se mantengan invisibles a la hora de la toma de decisiones. Un estudio regional para el uso compartido de recursos, hubiera revelado que Brasil tiene el río Amazonas pero no tiene el suficiente desnivel para aprovecharlo energéticamente, es así que el Paraná pasa a constituir la mejor opción para montar represas encadenadas, regular las inundaciones y aportar energía en el sur del país. El río Tieté ha sido reencauzado para conformar una hidrografía este-oeste complementada con canales y de impacto mínimo sobre el ambiente. En Argentina, Yaciretá fue diseñada sin capacidad de regulación y debe ser operada a una cota inferior a la de diseño por no haberse efectuado la relocalización de ciudades próximas como Posadas y Encarnación; paralelamente, se avanza en la implementación de la hidrovía Paraná-Paraguay, con políticas que eviten la desertificación de las costas en el alto Paraná y por consiguiente el mayor aporte de material aluvional.

El desarrollo de las zonas costeras se realiza en base a intereses circunstanciales de sector, por no apoyarse en planes de manejo co-

ordinados que hagan sustentables las actividades de transporte y las compatibilicen con otros usos legítimos como la explotación de recursos, las actividades culturales y el esparcimiento. El uso masivo de trenes de barcas, y el desarrollo de puertos regionales con buenas conexiones intermodales, disminuirían significativamente el impacto sobre el ambiente. Se requiere imperiosamente una acción interdisciplinaria para el manejo costero de lagos, del litoral marítimo-fluvial y de la Antártida; para lograrlo se deberían identificar y designar las zonas de desarrollo costero, realizar los estudios de base necesarios y delimitar finalmente las responsabilidades institucionales.

El Niño causa inundaciones en algunas áreas, sequías en otras e incremento o decremento de la frecuencia de las tormentas en distintos lugares del planeta, pero con la característica de producir estas anomalías en intervalos aleatorios. También se ha comprobado desde hace mucho tiempo el efecto que produce esta corriente sobre las pesquerías por variación del hábitat marino que da sustento a los peces. El Niño tiene consecuencias a nivel global por la interacción que existe entre el mar y la atmósfera y esta interacción permite también tener una evidencia temprana de la posible evolución del fenómeno. Las alteraciones del nivel del mar deben ser transmitidas sin demora para alertar a las poblaciones ribereñas sobre la posibilidad de inundaciones en la costa; el sistema establecido en el Mar del Norte por la Comunidad Europea y el Centro de Alerta contra los Tsunamis en el Pacífico de Estados Unidos, son excelentes ejemplos de cómo puede funcionar la cooperación internacional.

El efecto invernadero nos muestra con claridad cómo reacciona la naturaleza ante los avances del hombre: se defiende como un sistema complejo en forma total e interactiva; así el aumento de la temperatura puede originar cambios en los hábitos migratorios de ciertas aves, alteración de los cromosomas sexuales en otras especies y numerosas consecuencias que aún no han sido descubiertas. Se piensa que el incremento del volumen de agua de los océanos debido al calentamiento de la tierra por efecto invernadero podría elevar hasta en un metro el nivel de los mares costeros en los próximos cien años, obediendo en parte a la fusión de los glaciares y en parte a la expansión térmica de las capas superiores del océano. Las mediciones actuales, no ponen de manifiesto una aceleración de la elevación del mar, pero se hace necesario una acción coordinada entre naciones para seguir efectuando mediciones en todo el mundo y descubrir sus signos precursores.

El manejo sustentable de la pesca requiere también de un enfoque interdisciplinario; el Consejo Federal Pesquero implementado recientemente por la ley promulgada para el sector, debiera funcionar de esta manera y no correr el riesgo de convertirse en un organismo multisectorial. Las especies migratorias no reconocen fronteras y se hace imperiosa la negociación con terceros países que pescan más allá de las aguas jurisdiccionales. Hay especies como el Caíamar que tienen un ciclo de vida corto y requieren políticas de captura especiales para no ser desaprovechadas. Los acuerdos con la Unión Europea y con otros bloques regionales, tendrían que repensarse en función de mayor reciprocidad y participación de la industria naval argentina.

La relación que existe entre políticas ambientales y salud tampoco se hace visible con claridad. Ninguna catástrofe natural afecta de manera homogénea a la población; los que habitan zonas inundables difícilmente puedan trasladarse hacia terrenos más seguros, sus ancestros, su cultura, se desarrollaron en ese medio y desean continuar allí, no disponiendo tampoco de los medios económicos para reubicar sus viviendas. Lo que se debe

(Continúa en pág. 6) ►

El equipo...

► (Viene de pág. 5)

hacer es estructurar estrategias preventivas que en definitiva resultan mucho más económicas que las medidas de remediación. Sin embargo, no siempre se reconoce la acción del hombre como origen de las catástrofes: guerras, genocidios, agotamiento de caladeros, accidentes nucleares o deforestación, plantean algunos ejemplos. Toda catástrofe implica un episodio traumático colectivo que puede demandar una reelaboración psicológica de varias generaciones. El sujeto se ve obligado a resignificar su historia porque una catástrofe le corta abruptamente la temporalidad de la vida, originando en cada persona una consecuencia distinta. Los chicos dibujan esta realidad en base a lo que ven, el río, el agua, pasan a dominar sus formas de expresión; las familias se ven fragmentadas en albergues y refugios, donde se separan los padres de los hijos y los varones adultos de las mujeres y los niños. Toda la sociedad debiera intervenir en estas circunstancias, resignificando lo sucedido y organizando redes sociales de apoyo. El sentimiento solidario aflora espontáneamente en situaciones límite, como sucedió luego del terremoto de México escuadrones de rescate en el colaboración con las organizaciones no gubernamentales.

IV. Perspectivas

La concepción liberal clásica, basada en el capitalismo de libre cambio, propone desde el siglo pasado garantizar los derechos individuales pero sin comprometerse en el apoyo social de las necesidades básicas del individuo. Económicamente, el proceso de industrialización implicó cambios esenciales en las condiciones de vida de los trabajadores, explotando al máximo la posibilidad de sustituir las habilidades personales por procedimientos mecánicos para mejorar la producción en serie. Predominan en esta concepción las acciones de beneficencia orientadas hacia algunas minusvalías, tendientes a mejorar las condiciones de higiene pública en general. Se considera a la salud como ausencia de enfermedad y a la enfermedad como consecuencia de un agente externo, marginando otras influencias como lo social, el ambiente o el padecer subjetivo. Esta concepción no hace énfasis en la prevención ya que espera la demanda del enfermo para iniciar el proceso de curación y reconstrucción de los tejidos. Esta concepción no hace énfasis en la prevención ya que espera la demanda del enfermo para iniciar el proceso de curación y reconstrucción de los tejidos. Esta concepción no hace énfasis en la prevención ya que espera la demanda del enfermo para iniciar el proceso de curación y reconstrucción de los tejidos.

Las dos guerras mundiales y la crisis del año 30 obligan posteriormente al Estado a intervenir en la economía. La caída de la producción en países industrializados ocasiona una rápida disminución del empleo y en ese marco el economista inglés John Keynes advierte sobre la insuficiencia de los principios económicos liberales, afirmando que los mecanismos espontáneos del mercado no alcanzan para garantizar el pleno empleo y asegurar el crecimiento económico. Propone un cambio que el Estado favorezca el empleo regulando la inversión y el consumo a través del gasto público y la creación de moneda. Se consolida a partir de entonces el Estado de Bienestar y los derechos sociales que brindan acceso comunitario a la salud, la educación y la vivienda entre otros. Las políticas se basan ahora en las necesidades del sujeto el cual debe colaborar en la implementación de las mismas. Surge la prevención dentro de un marco "tecnocrático-normativo" considerándose a la salud como satisfacción de necesidades y no sólo como ausencia de enfermedad.

El exceso de capitales en los países centrales al inicio de los setenta induce a renunciar a la economía de bienestar e introduce los modelos neoliberales o neoconservadores. Se tiende a una apertura intensiva de la economía, la desregulación, la privatización y la flexibilización laboral. El crédito externo resulta de fácil acceso pero de difícil resarcimiento. Aparece la organización multilateral de crédito del Banco Mundial como garante de los países deudores, pero sus políticas económicas pasan paulatinamente a ser lineamientos para que esos países puedan pagar sus deudas externas. Los derechos sociales son desmantelados para dar lugar a la penetración del mercado en las actividades rentables del Estado benefactor. El asistencialismo es focalizado, de manera de brindar servicios de salud a los que puedan pagarlos, no recomendándose la inversión estatal en alta complejidad ya que es lo más reutilizable, ni en atención primaria que evitaría el consumo posterior de alta complejidad. Se instala en definitiva una lógica del aseguramiento que opera sobre los sentimientos de las personas y las pequeñas empresas bajo la pregunta de: Qué le pasaría si...?

Ante la exclusión social que produce este sistema, el deterioro de la naturaleza y la escasa o nula capacidad para revertir la situación, surge como representación social y luego se implementa alrededor de dispositivos grupales la posición del "tercer sector". Simultáneamente se consolidan en el imaginario social los derechos de tercera generación referidos al medio ambiente y al consumidor. Esta concepción reporta a la idea de participación integral, proponiendo la implicancia solidaria como alternativa a la abstención o a la neutralidad. Señala que toda práctica tiene un aspecto técnico, pero también un discurso ético, estético y político, reconociendo que el proceso de salud-enfermedad está determinado por la estructura económico-social y por el ambiente. A partir de esta postura se realizan experiencias inéditas en nuestro país como la desmanicomialización en la provincia de Río Negro y se propicia la intervención comunitaria en base al contacto entre dirigentes y población, reconociendo la importancia del trabajo interdisciplinario para generar marcos conceptuales nuevos en la planificación estratégica de largo plazo. Se supera así la concepción mecanicista del mercado y de las normas de calidad, para indagar no sólo la eficacia con que se trabaja, sino también las condiciones en que se vive, los riesgos implícitos y las externalidades de la actividad humana.

Un estudio realizado por la Universidad John Hopkins de Estados Unidos demuestra el aumento de las actividades de las organizaciones no gubernamentales pertenecientes al tercer sector en todo el mundo. Según esos estudios, siete millones de personas están empleadas en tareas relacionadas con estas instituciones en Estados Unidos, 1,4 millones de personas trabajan en Japón y casi 1 millón lo hacen en Francia, Alemania y el Reino Unido. El promedio indica que las ONGs sustentan el 3,4 por ciento de las fuerzas de trabajo de cada uno de estos países. Las organizaciones del tercer sector han ocupado el lugar abandonado por el Estado, son fuente de ocupación y hacedoras de representaciones sociales. Se ha logrado finalmente, en esta época de sociedades de consumo, de individuos modulados, establecer un nexo con los excluidos y acercarnos al conocimiento de la realidad, invisible por falta de divulgación. Quizá, a partir de ahora, tengan menos futuro las posiciones individualistas, las negociaciones interesadas de cupos de contaminación, o la imposición de obras de infraestructura sin estudiar previamente el campo de problemáticas que las atraviesa. ♦

Proyecto de ley: estableciendo el procedimiento jurídico administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

Presentado por el Diputado Abel Fatale y otros Legisladores

POR ANDRÉS NÁPOLI (*)

El proyecto en comentario establece un procedimiento jurídico administrativo de EIA en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

El criterio para la selección y determinación de los emprendimientos y actividades que deberán someterse antes de su ejecución a la EIA es muy amplio, por cuanto quedan comprendidos todos los proyectos públicos o privados, susceptibles de relevante efecto ambiental. Para ello, la normativa en comentario, utilizando una técnica legislativa atípica, establece que especialmente deberán someterse a EIA, todas los proyectos que no se encuentran comprendidos en el anexo I de la misma, en donde se mencionan: vías de comerciales, o industriales de todo tipo, disposición y transferencia de residuos sólidos, centrales de energía, entre otros.

En su artículo 3º se define al Impacto Ambiental como "cualquier cambio significativo o conjunto de efectos positivos y/o negativos derivados de acciones humanas, incluyendo los aspectos operativos resultantes directa o indirectamente de políticas, planes programas, proyectos, normas y cursos de acción, con incidencia sobre la calidad de vida de la población, los recursos naturales y/o los procesos ecológicos esenciales" (sic). A renglón seguido define a la EIA como "la explicación de las diferencias de calidad del ambiente entre el antes y el después de efectuarse las acciones señaladas" (sic).

(*) Andrés Nápoli, Abogado especialista en Medio Ambiente.

En cuanto a la autoridad de aplicación, el legislador delega en el Poder Ejecutivo su designación.

Respecto del procedimiento de EIA, el proyecto determina que los responsables del emprendimiento o actividad deberán presentar, juntamente con la autorización del mismo, una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), de conformidad a la guía que el mismo proyecto prevé en su anexo II. Luego de ello, la autoridad de aplicación emitirá la DIA, con las observaciones que considere pertinentes al organismo ambiental del Gobierno de la Ciudad, el que también emitirá su dictamen, remitiéndolo nuevamente a la autoridad de aplicación, quien luego de efectuar el análisis crítico del mismo procederá a convocar a una Audiencia Pública, de conformidad a las disposiciones de la respectiva norma. Una vez concluida la audiencia pública, la autoridad de aplicación del dictamen con un plazo de 40 días para producir el Dictamen de Impacto Ambiental. Si el mismo dicho resultara favorable, aprobándose el proyecto, se extenderá a favor del interesado un certificado de aptitud ambiental, el que podrá ser renovable.

El proyecto en comentario, dispone que cuando una EIA pueda afectar derechos de propiedad intelectual, se deberá respetar la confidencialidad de la información.

Finalmente, el proyecto habilita la suspensión de emprendimientos, si ellos se comenzaran a ejecutar sin haber sido aprobada la EIA, se sospechara del ocultamiento de datos, del falseamiento de los mismos o se comprobara incumplimiento o transgresión de condiciones ambientales impuestas para la ejecución. ♦

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Resumen de actividades 1997-1998

Actividades de Investigación, Asesoramiento Institucional y Capacitación

Proyecto "Protegiendo la Biodiversidad de las Américas: Régimen Jurídico de Acceso y Compensación de los Recursos Genéticos"

A la luz de las observaciones efectuadas en la reunión de Urumamba (Perú) —en mayo de 1997—, el Dr. Juan Rodrigo Walsh reeditó el trabajo de investigación realizado por el equipo de especialistas en derecho ambiental de la FARN que fuera presentado en el año 1996 como resultado del proyecto referido.

Proyecto "Medio Ambiente: Acceso a Información Pública"

Por medio de este proyecto, financiado por el Fondo Canadá, de la Embajada de Canadá en Buenos Aires, se elaboró un Manual sobre "El Acceso a la Información Pública y el Ambiente y el Desarrollo Sustentable" y se dictaron 5 de los 6 Talleres destinados a un total de 150 líderes de organizaciones ciudadanas, jueces, funcionarios públicos y ONGs.

Proyecto "Asistencia Técnica para el Desarrollo Normativo Ambiental de Salta"

La FARN, conjuntamente con la Fundación Pacha-Mama (Salta), y con el financiamiento del

Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza, asesoró a la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados de la Provincia de Salta en la elaboración de la Ley Provincial de Medio Ambiente. Actualmente el Proyecto de Ley está sancionado por Diputados y Senadores y fue vetado parcialmente por el Poder Ejecutivo

Proyecto "Capacitación para Municipios en la Ambiental"

Este proyecto se desarrolló con el financiamiento del Fondo para las Américas de Argentina, el objetivo del mismo fue brindar capacitación al personal directivo y funcionarios municipales a efectos de lograr el fortalecimiento de la capacidad de la comuna en la defensa del medio ambiente. Para esta primera experiencia fue seleccionado el Municipio de Quilmes. El entrenamiento, coordinado por el Dr. Juan R. Walsh, estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario de docentes y formadores cuya tarea fue complementada por un "Manual de Entrenamiento - Gestión Ambiental Municipal". También se elaboró, como parte de este proyecto, un Digesto de Legislación Nacional (4 tomos), Provincial (2 tomos) y Municipal (1 tomo).

Proyecto "Armonización de Estándares Ambientales para Grandes Obras de Infraestructura en el Mercosur"

(Continúa en pág. 7) ►

Sistema...

► (Viene de pág. 3)

mente de las citadas opciones, siempre deben cumplir con la imparcialidad y objetividad.

El elemento primordial de una auditoría es el establecimiento del alcance de la misma, el que se acompañará con la determinación de su periodicidad, la metodología empleada, y las responsabilidades del Auditor Líder, la de sus colaboradores, las demandas de la auditoría, los requisitos para la emisión del informe y su participación a la máxima autoridad.

Los informes de auditoría, que contienen sus resultados son elevados al nivel directo

más alto de la empresa para su conocimiento y revisión.

Señalamos que la implementación de un sistema de gestión ambiental permite a la empresa tomar conciencia de los impactos ambientales que genera con su actividad, analizar los mismos, dedicarse a su detección hasta poder reducirlos y preservar el ambiente.

Así, en cuanto a la Contaminación Ambiental, se debe tener en cuenta la generada por la actividad industrial y su propagación en el agua, atmósfera y suelo; consecuencia de lo antedicho es la gradual disminución de la capacidad

productiva del suelo para proveer los recursos necesarios, generando, incluso la modificación de la composición natural del agua, el aumento de las enfermedades, etc.

En lo que hace a los aspectos financieros inciden en la mayor eficiencia, presiones para aumentar los beneficios, entre otros.

Por otra parte, los consumidores están exigiendo productos que no perjudiquen ni lesionen el ambiente durante el proceso productivo, la vida útil del bien producido y la disposición final del mismo, lo que implica el reflejo de la presión que ejerce la sociedad.

Las ONG mediante sus campañas de educación y difusión desarrollan su tarea para que se conoz-

can las causas de las actividades industriales que pueden incidir en el medio ambiente.

Desde el punto de vista jurídico, tanto la legislación nacional como las provinciales están aumentando su tutela.

Esta tutela tiene incidencia en el exterior, toda vez que en la actualidad los países para exportar establecen requisitos que los coloca en situación de competencia.

Finalmente, la imagen pública de la empresa ocupa un estadio muy importante en el ámbito interno del país puesto que la misma se forma a través de la opinión de los consumidores. En el ámbito externo, la imagen surge a partir del establecimiento de una política ambiental por parte de la empresa que ejerce influencia en el comercio internacional. ♦

Algunas...

► (Viene de pág. 7)

Los responsables y participantes en cada una de las etapas son:

ESQUEMA OPERATIVO	RESPONSABLES Y ACTORES PRINCIPALES
Difusión	Gobierno Local ONG's Medios de comunicación Empresas y cámaras
Clasificación	Comunidad y/o Organizaciones
Recolección	Gobierno Local o Concesionario
Planta de separación	Gobierno Local o Cooperativa de cirujas o Concesionario
Comercialización de los materiales	Cooperativa de cirujas o Concesionario y/o Aporte/ respaldo del Gobierno Local
Compradores de materiales recuperados (abonos orgánicos, vidrio, papel y cartón, metales, etc.)	Empresas y cámaras empresarias y/o Gobierno Local: por ejemplo abonos orgánicos para reforestación o facilitación de convenios con empresas

Las cuestiones relevantes desde una perspectiva legal y de definición de relaciones entre organizaciones vinculadas en la gestión de residuos, eventualmente tienen lugar en las etapas de recolección, organización de la planta de separación, y en la comercialización de materiales recuperados.

La clasificación de los residuos, puede hacerse en origen (en los hogares, comercios, etc.) o acumulando en algún punto de concentración ciertos tipos de materiales en forma separada. En las experiencias locales generalmente se busca que en los hogares se realice la separación en dos o más bolsas que posteriormente serán recolectadas para ser enviadas a una planta de separación.

Aquí el punto crítico es quién realiza la recolección y en qué condiciones. Cuando la misma es llevada a cabo por los mismos municipios, básicamente se trata de resolver aspectos operativos, pero cuando los operadores de esta etapa son una o más empresas concesionarias, será necesario considerar si en los pliegos fue contemplado dicho servicio y de qué manera, ya que según sea la metodología operativa prevista, es factible que la recolección diferenciada implique mayores costos de operación. Dichas diferencias pueden originarse en la necesidad de una mayor cantidad de recorridos, en el transportar menos peso

y mayor volumen si se desea evitar la compactación de los residuos de modo tal que se facilite la separación de materiales recuperables en la planta, etc., los cuales deberán ser evaluados en cada situación por las autoridades locales y por los concesionarios.

Otra cuestión que puede surgir es que se defina que la recolección de los productos clasificados, sea realizada por otra firma o por el mismo municipio. Como generalmente las firmas cobran en función del peso de los residuos recolectados, esta opción también puede dar lugar a renegociaciones contractuales.

Una situación que hasta el momento no se ha planteado, pero que sería interesante analizar es qué ocurriría si la planta de separación "absorbiera" materiales ya clasificados por "cirujas", a cambio de alguna forma de compensación.

Al respecto es importante reconocer que para algunos productos como papel, vidrios o trapos, existe un circuito informal de recolección y acumulación, en el cual los "cirujas" entregan el material a figuras que podrían definirse como "acopiadores intermedios", también de carácter informal, y que son los que en definitiva venderán los materiales recuperados a los transformadores y/o recuperadores. Existe consenso entre

los conocedores de este mercado informal en que los precios pagados a actores muy atomizados son muy inferiores a los abonados por ejemplo a estos "acopiadores".

Desde un punto de vista social, esta especie de intermediación realizada por la planta de separación, podría resultar un medio para formalizar esos mercados y permitir a los "cirujas" un mejor ingreso por su actividad, que el que lograrían si se mantuvieran en el circuito informal exclusivamente. La experiencia ha demostrado que los vínculos establecidos con la población marginal como producto de estos programas, han facilitado la incorporación de condiciones de trabajo menos riesgosas para la salud y en algunos casos la resolución de problemas específicos de estos grupos sociales (las características del entorno y sus condiciones higiénicas, alimentación, entre otros).

De acuerdo a la normativa vigente en Argentina, cuando un particular deja los desechos en la vereda, que es pública, éstos pasan a constituir elementos abandonados y, dado que en el país no rige el principio de "res nullus", los residuos pertenecen al gobierno local.

Más allá de lo mencionado, normalmente los gobiernos no ejercen medidas contra el cirujeo, aún cuando no sea legal, por sus connotaciones sociales. Sin embargo, de existir un servicio concesionado de recolección como los que normalmente operan, que cobran en función del peso transportado y constituyen una suerte de monopolio geográfico, es muy probable que la retribución a recolectores informales resulte cuestionada.

La siguiente etapa de interés es la de separación de distintos flujos de materiales. Para la realización de estas tareas es usual que se promuevan las cooperativas de cirujas, que normalmente tienen por función separar los materiales recuperables de los que no lo son, y en varios casos se ocupan de la comercialización.

Los aspectos relevantes se relacionan con la formalización del mercado de trabajo, con la instauración de condiciones de seguridad y con la asignación de beneficios sociales para esa porción marginada de la población.

Otro elemento es la selección del lugar para la planta de separación, que a veces se implanta en basurales recuperados o, en el caso de ciudades con poco espacio físico resulta atractiva la localización en predios concesionados a algunos de los participantes de la gestión de residuos.

En algunos casos en desarrollo, la planta de separación es concesionada a una empresa que se responsabiliza tanto de la clasificación de materiales para los residuos generados en dicha comunidad y en localidades próximas, como de la comercialización.

En términos generales se observa una tendencia de los gobiernos locales a mantener un rol muy activo en las primeras etapas del proceso y una

posición un tanto distante de la valorización (1) del material, si bien es posible que algunos municipios adquieran algunos bienes, como los abonos orgánicos, para planes de forestación o faciliten convenios de compra con algunas cámaras empresarias.

La posibilidad de que los proyectos de reciclaje sean mantenidos en el tiempo, dados los permanentes inconvenientes financieros de los gobiernos municipales, dependerá en parte de que se alcance un nivel razonable de autofinanciamiento. En la medida que se incremente la cantidad de los programas de separación de materiales para su recuperación y/o aumente la escala de los proyectos en marcha, algunos de los cuales se hallan en una fase piloto, sería interesante considerar el posible desarrollo y fomento de mercados formales para los materiales clasificados. Al respecto, cabría profundizar en cuáles son o debieran ser los instrumentos normativos, económicos y sociales que facilitarían esta transición hacia la formalización de los mercados de materiales y del trabajo. Algunas alternativas podrían ser

- La consideración del reciclaje y las necesidades de los proyectos en marcha a la hora de concesionar los sistemas de recolección y disposición de residuos, en particular los requisitos y modos de evaluación del cumplimiento

- La profundización del conocimiento de los mercados para los productos recuperados

- La promoción de modos alternativos de recuperación de materiales

- El análisis y el fomento de usos alternativos para los productos obtenidos a partir de materiales reusados o reciclados

- La utilización de instrumentos financieros propios de mercados con precios volátiles, dado que la frecuente variación de los valores de mercado de los materiales suele ser planteada como un inconveniente en el desarrollo de los proyectos. En mercados establecidos debiera ser factible la incorporación de instrumentos específicos

- La incorporación de consideraciones específicas en la política de compra de los gobiernos, como por ejemplo que cierto porcentaje de la papelería sea de materiales recuperados o que parte del mobiliario urbano sea fabricado con materiales reciclados o reusados

- En lo referente al mercado del trabajo, la constitución de cooperativas de trabajadores, originalmente cirujas, desempleados o discapacitados, se presenta como un mecanismo de gran interés social.

- La exposición y difusión de información relacionada con el mercado de materiales, como productos disponibles, precios, etc. ♦

(1) La valorización es la transformación del residuo en insumo para un nuevo ciclo productivo o para su reuso.