

La amenaza fantasma

Un nuevo proyecto de Ley Ómnibus
sin capítulo ambiental

Capítulo ambiental, ¿afuera?

El nuevo proyecto de ley "Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos", presentado el 25 de abril por el Poder Ejecutivo ya no contiene un capítulo ambiental. A diferencia del primer y fallido proyecto de ley "Bases" -que impulsaba un serio retroceso para leyes de presupuestos mínimos que protegen ecosistemas claves como bosques (Ley 26.331) y glaciares (Ley 26.639), vulnerando así el principio de no regresión contenido en el Acuerdo de Escazú, un acuerdo regional que establece que la legislación no puede empeorar la situación del derecho vigente- este nuevo proyecto no hace modificación alguna a estas leyes. Esa primera versión suscitó reacciones contundentes desde la sociedad civil, incluida la oposición expresa de más de 150 organizaciones ambientales y de derechos humanos.

La oposición no se limitó al ámbito nacional: 5 relatores sobre derechos humanos de la ONU -Marcos A. Orellana, David R. Boyd, Mary Lawlor, José Francisco Cali Tzay y Pedro Arrojo-Agudo- enviaron una carta a la Ministra de Relaciones Exteriores advirtiendo sobre su carácter regresivo en materia ambiental y sobre su potencial perjuicio al legítimo ejercicio de derechos y libertades esenciales para la democracia, la toma de decisiones en materia ambiental, y las garantías de un entorno seguro y propicio para el trabajo de los defensores ambientales.

Otros puntos cuestionados por un amplio espectro del movimiento socioambiental, movimientos sociales y hasta grupos empresarios fueron la adhesión a la convención UPOV 91, que alteraba el régimen de semillas, las modificaciones regulatorias sobre la pesca, los biocombustibles y la antigua sección IX sobre la Transición energética, en la cual se facultaba al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a crear un mercado de derechos de carbono. Todos estos puntos fueron retirados en la nueva versión.

Pese a que el nuevo proyecto de ley no insiste con un capítulo de desregulación ambiental, persisten otros puntos que, sin resultar tan evidentes, podrían tener serias implicancias para el ambiente.

La creación de un régimen de privilegios en materia tributaria, cambiaria y aduanera como es el RIGI, las modificaciones en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Procedimiento Administrativo, continúan impactando negativamente sobre los aspectos socioambientales.

Audiencias públicas optativas: un riesgo para la participación ciudadana robusta e integral

El capítulo III de la nueva versión del proyecto de ley "Bases" propone modificar la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley 19.549). Al referirse a las audiencias públicas, el proyecto sostiene que este procedimiento "podrá ser complementado o sustituido por el mecanismo de consulta pública o el que resulte más idóneo, técnica o jurídicamente, para el logro de la mejor y más eficiente participación de los interesados y la adopción del acto de que se trate". Estos conceptos jurídicos indeterminados brindarían a las autoridades una amplia esfera discrecional para decidir si una audiencia pública tendrá lugar o será reemplazada por otro mecanismo alternativo que, fuera de la consulta pública, no está especificado por la ley. En efecto, de la literalidad del artículo propuesto surge, bajo el pretexto de la eficiencia, un aumento de las facultades discrecionales de las autoridades al punto de que tendrán la potestad de sustituir la instancia de audiencia pública por otra que consideren más idónea.

Desde luego que ello implicaría un grave retroceso para la participación ciudadana en procedimientos administrativos vinculados con la preservación y protección del ambiente. La evaluación de impacto ambiental y el ordenamiento ambiental del territorio, por ejemplo, son herramientas de política ambiental que requieren del debate más amplio posible y de una participación ciudadana plena, abierta e inclusiva. Las audiencias públicas son los procedimientos que cumplen ese fin. De hecho, de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675) surge la obligatoriedad de la instancia de audiencia pública en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados¹.

Para el derecho ambiental, la celebración de una audiencia pública constituye la mejor y más eficiente forma de garantizar la participación ciudadana para el ejercicio del derecho-deber constitucional a un ambiente sano y sustentable. Según lo establece la Constitución de la Nación Argentina en su art. 41: toda la ciudadanía tiene derecho a vivir en un ambiente sano y sustentable, y el deber de protegerlo. Para cumplir con ese deber, necesitamos contar con información adecuada y suficiente, y también hacernos oír. Justamente, el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre el medio ambiente y el desarrollo enlaza el acceso a la información pública con la participación social. En este sentido, es clave el rol de las audiencias públicas para entablar un debate ambiental robusto.

La participación ciudadana integral y estratégica en las decisiones ambientales es fundamental: así lo establecen el Principio 10 de la Declaración de Río, los artículos 19, 20, 21 de la Ley General del Ambiente, la Ley de acceso a la información pública ambiental (Ley 25.831), el artículo 41 de la Constitución Nacional, el 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticas.

Ninguna reforma a la Ley de Procedimiento Administrativo puede definir como optativa o sustituible una instancia formal que la Ley General del Ambiente establece como obligatoria. De ninguna manera, la participación ciudadana debe verse recortada para favorecer a la discrecionalidad de las autoridades. La convocatoria a una audiencia pública en cuestiones ambientales no puede depender del voluntarismo de un funcionario de turno de girar los pulgares hacia arriba o hacia abajo, sino que debe depender de la ley sujetándose a ésta en todo momento.

Modificaciones a la Ley de Hidrocarburos

De los 232 artículos que tiene el nuevo proyecto de Ley Ómnibus, 51 son modificaciones, derogaciones o nuevos artículos de la Ley de Hidrocarburos N° 17.319.

Muchas de estas modificaciones son de carácter operativo y ello explica el gran número dedicado a este tópico. En cuanto a su contenido, este conjunto de artículos apunta a quitar atribuciones de intervención del Estado Nacional en el mercado para fijar precios y garantizar el abastecimiento energético interno, y a liberar las exportaciones. En este proyecto de ley queda explicitado que el propósito de la explotación hidrocarburífera es la obtención de ganancias, lo que da cuenta de una concepción sobre la energía como una mercancía y no como un derecho. La liberación de exportaciones no puede ser analizada por separado

¹ Arts. 20 y 21 de la Ley 25.675.

de un contexto en el cual la primera medida económica de la nueva administración ha sido devaluar la moneda en un 118% y promover liberar las tarifas energéticas, lo cual eleva de inmediato las cifras de pobreza energética².

Sumado a esto, otro conjunto de artículos propende a flexibilizar y agilizar el acceso de las firmas a nuevas concesiones (que pasarían a ser llamadas 'autorizaciones') a la vez que propone la reducción de controles y fiscalización estatal mediante la delegación de facultades al Poder Ejecutivo Nacional.³

Algunas modificaciones que tienen una apariencia técnica también permiten una mayor integración vertical en la actividad⁴ en simultáneo con comprometer menos facultades al Estado Nacional para recuperar áreas concesionadas o infraestructura de transporte.

Es interesante observar que el artículo 59 parece 'blindar' a las empresas hidrocarburíferas para que en sus negociaciones con autoridades provinciales no puedan recibir gravámenes adicionales sobre el producido, ya que prohíbe taxativamente que las jurisdicciones titulares del dominio de los hidrocarburos reciba ingresos adicionales sobre la producción, como a veces sucede en otras actividades primario-extractivas.

En el articulado de la Ley Ómnibus se fijan plazos de concesión de 30 años para yacimientos no convencionales y de 35 para las plataformas offshore. Esto último contradice abiertamente los compromisos climáticos asumidos por Argentina al ratificar el Acuerdo de París (Ley 27.270) de la misma manera que se encuentran en tensión con las estrategias nacionales de adaptación y mitigación al cambio climático de conformidad con la Ley 27.520 y con una transición energética justa. El hecho de brindar concesiones por las próximas tres décadas no sólo compromete a futuros gobiernos sino también a generaciones futuras vulnerando así el principio de equidad intergeneracional.

Más gas, más fracking

El proyecto de ley a tratarse en comisiones también sentaría las bases para habilitar la exportación de Gas Natural Licuado (GNL) en firme por 30 años en forma irrestricta e ininterrumpible una vez obtenida la autorización de la Secretaría de Energía sobre la base de su determinación de disponibilidad de recursos a tales efectos. La medida se alinea con una lógica de facilitar y liberalizar exportaciones que derivaría en la expansión de las áreas de explotación de Vaca Muerta. Esto, a su vez, probablemente se traduzca en la aceleración de las perforaciones, fracturas e inyección de aguas arenas y químicos, y acentúe la omisión de instancias de evaluación de los impactos ambientales acumulativos que tiene el proceso.

2. La pobreza energética refiere a los hogares para los cuales el acceso a la energía representa un alto porcentaje de sus ingresos, de manera tal que no pueden acceder a derechos o padecen privaciones producto de esta situación. En general se acepta que el universo de pobreza energética incluye los hogares que destinan más de un 10% de sus ingresos al acceso a fuentes energéticas. Los aumentos de tarifas con congelamientos de ingresos incrementan la pobreza energética de manera inmediata.

3. El día de la aprobación del dictamen de mayoría en Comisión, **algunos medios de comunicación** destacaban como un logro de legisladores patagónicos la eliminación de la palabra 'Nacional' cuando se alude al 'Poder Ejecutivo' en la modificación propuesta al Artículo 2 de la Ley 17.319 como entidad que reglamenta la explotación, transporte, almacenaje, industrialización y comercialización. Sin embargo, tampoco se especifica que el 'Poder Ejecutivo' sea el provincial. A lo largo de varios de los 51 artículos que modifican o realizan agregados a la mencionada ley, el Poder Ejecutivo Nacional y las Provincias comparten varias facultades.

4. Por ejemplo, el articulado del nuevo proyecto de ley facilita la obtención de autorizaciones de transporte en favor de quienes cuentan con instalaciones de acondicionamiento, fraccionamiento, licuefacción u otros procesos.

¿Delegación legislativa en materia de gestión ambiental de hidrocarburos?

En el Capítulo VI del nuevo proyecto de ley “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, encontramos delegación legislativa en el Poder Ejecutivo en materia de gestión ambiental hidrocarburífera. Textualmente, el art. 160 del proyecto de ley dice: “Facúltese al Poder Ejecutivo nacional a elaborar, con el acuerdo de las Provincias, una legislación ambiental armonizada a los fines del cumplimiento del artículo 23 de la Ley N° 27.007, la que tendrá como objetivo prioritario a fin de lograr el desarrollo de la actividad con un adecuado cuidado del ambiente”.

El art. 23 de la Ley N°27.007, del año 2014, comparte el objetivo de cuidar el ambiente aplicando las mejores prácticas internacionales de gestión ambiental a las tareas de exploración, explotación y/o transporte de hidrocarburos pero establece que “el Estado nacional y los Estados provinciales, de conformidad con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución Nacional, propenderán al establecimiento de una legislación ambiental uniforme”.

El artículo 41 de la Constitución introduce el derecho al ambiente sano, equilibrado y sustentable teniendo en cuenta las necesidades presentes pero evitando comprometer aquellas de las generaciones futuras. Asimismo, establece la distribución constitucional de competencias en materia ambiental poniendo en cabeza del Congreso la sanción de leyes de presupuestos mínimos que fijan un piso de protección ambiental que puede ser complementado por las provincias pero nunca reducido.

A su vez, el artículo 76 de la Constitución Nacional establece como regla general la prohibición de delegar facultades legislativas en el Presidente. Esta regla está vinculada estrechamente al principio republicano de gobierno (artículo 1 de la Constitución Nacional) y edificado sobre una premisa estructural: la división de poderes. La excepción a la mencionada regla general consiste en que se podrá delegar en el Presidente la posibilidad de legislar a través de Decretos en determinadas materias de administración y emergencia pública siempre que ocurran dos condiciones: se fije un plazo para el ejercicio de estas excepcionales facultades; y el Congreso establezca las bases de la delegación conferida al Poder Ejecutivo.

Dadas estas condiciones, y considerando que el proyecto de ley declara la emergencia en materia energética pero no la emergencia ambiental, los presupuestos mínimos ambientales deben ser definidos por el Congreso de la Nación y no pueden ser delegados en el Poder Ejecutivo.

Las bases representan los alcances y límites de la atribución de legislar que el Congreso le encomienda al Presidente de la Nación. Sin embargo, la delegación legislativa que faculta al Presidente a “elaborar una legislación ambiental armonizada” fijando como objetivo prioritario aplicar las mejores prácticas de gestión ambiental a las tareas de exploración, explotación y/o transporte de hidrocarburos carece de las necesarias bases legislativas. Tampoco estamos en presencia de materias de administración ni emergencia pública. Lejos de tratarse de una cuestión menor, esta inconsistencia en el texto del proyecto de ley lo transporta a un escenario de inconstitucionalidad.

¿A qué se refiere el proyecto de ley con la gestión ambiental de la exploración y explotación de hidrocarburos? No lo sabemos pero, si tenemos en cuenta las modificaciones propuestas a la Ley de Procedimiento Administrativo para sustituir a las audiencias públicas, cabe suponer que la protección del ambiente no será prioritaria al momento de regular o desregular la gestión ambiental de la actividad hidrocarburífera.

Cabe destacar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que enseña que la delegación sin bases está prohibida precisamente porque bloquea la posibilidad de controlar la conexión entre la delegación del Congreso y la actividad desplegada por el Presidente. Así, por ser amplia e imprecisa, la delegación no confiere atribuciones más extensas, sino al revés: a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente⁵.

No existen antecedentes de delegaciones legislativas en materia ambiental. Precisamente, el ámbito para debatir el piso mínimo uniforme para la gestión ambiental de hidrocarburos en toda Argentina es el Congreso de la Nación. Ese debate no puede verse cercenado por delegaciones legislativas que carecen de precisiones. Lejos de lograr los objetivos propuestos, la concentración de facultades en una sola persona, vulnerar la división de poderes y gobernar a través de Decretos eludiendo el diálogo republicano y robusto sólo generará mayor inseguridad jurídica. Este panorama se vuelve más preocupante cuando nos referimos a la protección del ambiente. Por esta razones, decimos no a las facultades delegadas.

El Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones: nuevos privilegios para los sectores extractivos

El artículo 161 del proyecto de ley dispone la creación del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI). Este tiene por objetivo atraer inversiones de más de 200 millones de dólares con fines de exportación. Para ello busca brindar una serie de beneficios aduaneros, tributarios, cambiarios y regulatorios.

El RIGI segmenta en dos tipos de proyectos: los que van entre 200 millones y 1000 millones de dólares, y los que son igual o mayores a 1000 millones de dólares y los declara como "Proyectos de Exportación Estratégica de Largo Plazo".

A diferencia del primer proyecto de ley que establecía a la agroindustria, infraestructura, forestal, minería, gas y petróleo, energía y tecnología como sectores que podrían beneficiarse del RIGI, en esta versión el requisito se basa en el monto a invertir sin importar el sector en particular. Sin embargo, dado el volumen de inversiones y propósito exportador, parecería que los sectores que podrían ingresar al RIGI siguen siendo los que se mencionaban en la primera versión de la Ley, aunque ello no quede explicitado.

La creación de este régimen traería consigo beneficios económicos en materia

- cambiaria, el principal beneficio es el 100% de libre disponibilidad de divisas a partir del tercer año sin obligación de acceder al mercado único de cambio. Mientras al grueso de la población se le imponen restricciones y termina abonando un tipo de cambio más costoso, esta política termina funcionando como un subsidio a las empresas beneficiarias del RIGI.
- tributaria, el RIGI genera beneficios extraordinarios con el objetivo de atraer montos de inversión. Por un lado, disminuye la alícuota del impuesto a las ganancias de un 35% a un 25%. A su vez, permite el uso del IVA como crédito fiscal que puede ser utilizado posteriormente para el pago de impuestos y pago a proveedores, lo que termina representando en la práctica el privilegio concreto de no pagar el IVA, siendo este impuesto reconocido por su regresividad debido al fuerte impacto que genera en los sectores económicos de menores ingresos de la población en comparación con los de mayores

5. Fallos CSJN, "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", 24/11/2015.

ingresos, como vienen a ser los proyectos que entrarán dentro del RIGI, acrecentando notablemente la regresividad mencionada. Por otro lado, otro beneficio importante a tener en cuenta es que transcurridos 7 años de la adhesión al RIGI, los dividendos que se distribuyan luego de pasados 3 años desde el cierre del ejercicio fiscal, pasarán de tributar el 7% a un 3,5%.

- aduanera, el RIGI busca facilitar las importaciones por lo que los proyectos adheridos al RIGI se encontrarán exentos de aranceles y todo tipo de régimen de percepción, recaudación, anticipo o retención de impuestos nacionales y/o locales. Por el lado de las exportaciones, como se espera que los proyectos maduren, es decir, comiencen a exportar a partir del tercer año de entrados en vigencia, se les asegura no tener que pagar derechos de exportación desde el tercer año en adelante, los cuáles serán del 0%. En el caso de los Proyectos declarados de Exportación Estratégica de Largo Plazo estarán exentas de derechos de exportación desde el segundo año en adelante.

Al igual que el Régimen de Inversiones para la Actividad Minera creado en 1993 mediante la Ley N° 24.196, el RIGI otorga estabilidad fiscal por un período de 30 años para las empresas beneficiarias a escala nacional, provincial y municipal, limitando a las tres jurisdicciones en su capacidad de realizar modificaciones al alza sobre los beneficios mencionados. El RIGI de hecho profundiza este régimen de privilegio que ya tiene la minería hacia otros sectores, pero incluso avasallando facultades de los gobiernos provinciales, ya que a diferencia de la Ley 24.196 que indica que la adhesión al Régimen minero es una opción de las Provincias, en el caso del RIGI la aprobación de la Ley Ómnibus las incluye de manera compulsiva.

Desde un punto de vista socioambiental, resulta sumamente preocupante que ninguno de los artículos específicos del RIGI en la Ley Ómnibus impone condición alguna a las empresas beneficiarias a la presentación de Estudios de Impacto Ambiental de sus proyectos, o incluso carece de preocupación alguna por la realización de Evaluaciones de Impactos Acumulativos.

El acceso al RIGI tampoco implica condicionamientos a la generación de puestos de trabajo a escala local, provincial o nacional, ni se explicita ningún tipo de política de escalamiento en cadenas de valor, o transferencia de tecnología.

La Ley Ómnibus en sus diferentes versiones de los fundamentos, tiene una lógica de ideas económicas en las cuáles el rol del Estado en materia de políticas de desarrollo económico, social y ambiental, deben propender a ser nulas. En esta concepción se asume de manera lineal que la desregulación en materia fiscal, tributaria, aduanera, laboral y ambiental generan de manera casi mágica inversiones y asocia el bienestar del conjunto de la población a la concreción de dichas inversiones, casi como si la riqueza y el bienestar material 'se derramaran' y sin importar los impactos sociales y ambientales de los diferentes tipos de configuración de una matriz productiva.

No resulta casual que en sus diferentes versiones o "ensayos" la Ley Ómnibus incluya desregulaciones tributarias, fiscales y aduaneras como lo hace el RIGI en conjunto con la flexibilización laboral y de normas ambientales. El punto de partida es uno en el cual todo este conjunto de herramientas políticas de las que debe disponer el Estado Nacional son interpretadas como meros "costos" y fallas de mercado.

A más de treinta años abundan los análisis dentro del movimiento socioambiental que lamentan la exacerbación de proyectos extractivos sin evaluaciones de efectos acumulativos de impacto ambiental producto de la mencionada Ley de Inversiones Mineras, debemos expresar que no hay separación posible

entre la promoción de un determinado modelo de matriz económica primario-extractivo y exportador como lo hace el RIGI y la degradación ambiental. Este tipo de medidas económicas siempre terminan por atacar los controles ambientales e incluso reducir mecanismos de participación y por ende la calidad democrática.

Más facultades para el Poder Ejecutivo que pueden ir en detrimento del ambiente

El artículo 5 del proyecto de ley faculta al Poder Ejecutivo “a modificar, transformar, unificar, disolver, liquidar o cancelar los fondos fiduciarios públicos”. Luego, alude a que realizar cada una de estas acciones conlleva diferentes tipos de acciones o mecanismos. Existe una multiplicidad de fondos fiduciarios, orientados a atender diferentes necesidades que van desde la vivienda o la ayuda a algunas ramas productivas concretas. En el caso de aquellos fondos de relevancia para la política ambiental se destacan especialmente el Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos y el Fondo Nacional del Manejo del Fuego, que por haber sido creados mediante sanciones de leyes en lugar de decretos se encuentran en una situación menos endeble que otros fideicomisos y otros fondos orientados al Desarrollo de Energías Renovables y a la promoción de generación distribuída de energías renovables, como el FODER y el FODIS⁶, respectivamente. El único fondo fiduciario que queda excluído de las facultades conferidas al poder ejecutivo es el Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas, creado en 2002, que permite a la región patagónica y parte de Mendoza sostener una tarifa diferenciada para el consumo residencial de gas. Esto en concreto evita que una mayor proporción de personas pasen a padecer pobreza energética, aunque apelando al gas como solución, mientras se pueden llegar a disolver los mencionados fondos vinculados a las energías renovables.

Entender a estos fondos como meras ‘cajas’ en lugar de comprender que son pilares de las políticas ambientales es un error. Estos fondos son fundamentales por la relevancia que tiene la protección de los Bosques Nativos en el sostenimiento de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático, o el Fondo Nacional de Manejo de Fuego para dotar de las herramientas presupuestarias para enfrentar los crecientes incendios en nuestro país.

La persistencia de las medidas contra el ambiente

La nueva versión de la Ley Ómnibus continúa atacando el ambiente aunque no le dedique un capítulo específico. Si bien se han retirado los intentos de modificación de leyes de suma relevancia en materia ambiental -como la Ley de Glaciares o la Ley de Bosques -, el proyecto de ley sigue teniendo una concepción en la cual la regulación ambiental es una molestia o incluso un ‘costo’. Esta concepción desconoce el paradigma ambiental que enfatiza la necesidad de vivir en un ambiente sano y sustentable en el que se protejan los ecosistemas y se adopten medidas frente a la triple crisis planetaria (climática, de contaminación y pérdida de biodiversidad). La disminución de espacios de participación ciudadana, la delegación legislativa en materia de gestión ambiental de hidrocarburos y el otorgamiento de privilegios para las industrias extractivas a través de políticas de fomento económico sin mirada social ni ambiental nos obligan a estar alertas a fin de evitar que los derechos ambientales de las generaciones presentes

⁶. Este último ya atacado en el DNU 70/2023.

y futuras se vean disminuidos. Resulta crucial que el Congreso de la Nación detenga la mirada en estas cuestiones para debatir de manera integral las posibles consecuencias de avanzar con arquitecturas legales como las que propone la nueva Ley Ómnibus.



Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Sánchez de Bustamante 27 - Piso 1° (C1173AAA) CABA - Argentina
www.farn.org.ar | prensa@farn.org.ar      /farnargentina