



INFORME AMBIENTAL

2024

 **FARN**
FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES

Contra la corriente

Perspectivas para garantizar
el derecho al ambiente sano

 **FARN**
FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES

INFORME AMBIENTAL 2024

Contra la corriente

Perspectivas para garantizar
el derecho al ambiente sano



Compiladores

Andrés Nápoli
Pía Marchegiani

Comité editorial

Ana Di Pangraccio
Ariel Slipak
Camila Mercure
Leandro Gomez

Coordinación editorial

María Belén Felix
Santiago Pellegrini

Escriben

Alejandro Casalis, Alejandro Gaggero, Ana Di Pangraccio, Camila Mercure, Carola Mejía Silva, Carolina Juaneda, Catalina Asiain, Cecilia Sandra Bianco, Daniel Falaschi, Delfina Vila Moret, Ezequiel Toun, Fabricio Di Giacomo, Facundo Rojas, Fernando Cabrera Christiansen, Germán Bersalli, Guillermo Tamburini Beliveau, Javier Grosso Heredia, Juan Cruz Ghilardi Truffa, Juan José Lucci, Karina Forcinito, Lady Nancy Zuluaga Jaramillo, Laura Zalazar, Leandro Gomez, Lucas Ruiz, Luciana Fernández, Lucrecia Wagner, Manuel Jaramillo, Marco Vermaasen, María del Pilar Bueno Rubial, María Eugenia Di Paola, María José González-Bernat, María Julia Eliosoff, María Laura Castillo Díaz, María Paz Aedo, Mariamalia Rodríguez Chaves, Mariano H. Masiokas, Martín Dapelo, Melisa Argento, Miguel Ángel Di Ferdinando, Natalia Segura Diez, Pablo Alberto Varela, Patricia Miranda, Pía Marchegiani, Pierre Pitte, Roberto Gargarella, Sandra Ceballos, Sebastián Crespo, Vanina Corral, Victoria Rocío Laguzzi y Victoria Mutti.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Sánchez de Bustamante 27, 1º Piso (1173), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Tel. (5411) 4865.1707 (int. 163) / info@farn.org.ar



Informe Ambiental 2024 - Contra la corriente: perspectivas para garantizar el derecho al ambiente sano / Alejandro Casalis... [et al.] ; Compilación de Andrés M. Nápoli; Pía Marchegiani. - 16ª ed. compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2024.
304 p. ; 23 x 15 cm.

ISBN 978-987-82957-1-8

1. Derecho Ambiental. 2. Ambiente. I. Casalis, Alejandro II. Nápoli, Andrés M., comp. III. Marchegiani, Pía, comp. CDD 363.70525

Ilustración de tapa: la obra fue cedida por la diseñadora gráfica e ilustradora argentina Florencia Gavilán para que forme parte del Informe Ambiental 2024. FARN agradece su colaboración. Portfolio: [behance.net/FlorenciaGavilan](https://www.behance.net/FlorenciaGavilan)

Edición de estilo: Estudio REC - www.estudiorec.com.ar

Diseño gráfico: Cucha Estudio - www.cuchaestudio.com y Anabella Coló - anabellacoloestudio.myportfolio.com

Producción gráfica: Talleres Trama - www.tallerestrama.com.ar

Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de quienes escriben y no necesariamente coinciden con la de FARN.

FARN adopta la perspectiva de género en todos los aspectos de su trabajo. En ese sentido, en la presente publicación se respeta la utilización del lenguaje inclusivo y las diversas formas de expresión que cada persona ha elegido para su colaboración.

© 2024, Fundación Ambiente y Recursos Naturales

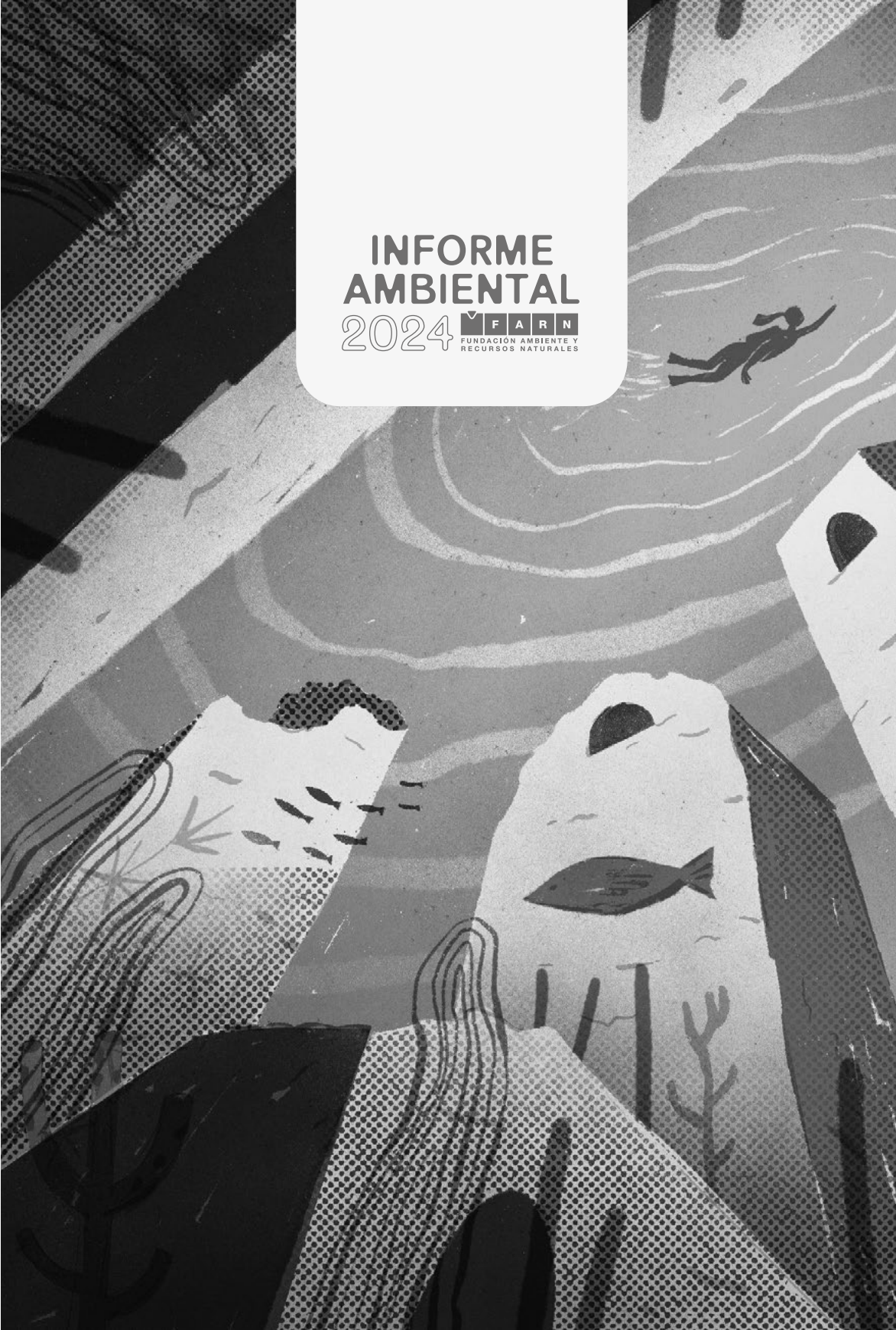
ISBN 978-987-82957-1-8

Hecho el depósito que marca la Ley 11723

Impreso en la Argentina en papel FSC



Se terminaron de imprimir 350 ejemplares en mayo de 2024 en:
Talleres Trama, Pasaje Garro 3160/70, Parque Patricios, CABA

A stylized, high-contrast illustration of an underwater scene. In the upper right, a diver is shown swimming. Below, several large, white, rock-like structures with dark, circular openings are visible. Small fish are swimming near these structures. The background consists of wavy, horizontal lines representing water currents. The entire image is rendered in a halftone or stippled style, giving it a textured, graphic appearance.

INFORME AMBIENTAL

2024

FARN
FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES

Contra la corriente. Perspectivas para garantizar el derecho
al ambiente sano 11

CAPÍTULO 1

La emboscada al ambiente: los intentos de avance
contra el derecho a un ambiente sano

Introducción
Andrés Nápoli 29

1.1 Los bosques nativos de la Argentina, una cuestión de fondo (y de fondos)
Manuel Jaramillo 31

1.2 La Ley de Glaciares de la Argentina en contexto: aportes científicos, crisis
socioambiental y política de Estado
Lucas Ruiz, Ezequiel Toum, Sebastián Crespo, Facundo Rojas, Lucrecia Wagner,
Daniel Falaschi, Juan Cruz Ghilardi Truffa, Laura Zalazar, Mariano H. Masiokas y
Pierre Pitte 37

1.3 Motosierra al ambiente: un programa de gobierno contra las políticas públicas
y el bienestar de las personas
Fundación Ambiente y Recursos Naturales 48

CAPÍTULO 2

La vida y el bienestar en jaque: crisis ecológica y
multidimensional

Introducción
Ana Di Pangracio, Camila Mercure y Victoria Rocío Laguzzi 61

2.1 Antártida: desafíos ambientales y esfuerzos de conservación
Juan José Lucci 65

2.2	Diagnóstico de la situación actual de los plásticos	
	Cecilia Sandra Bianco.....	75
2.3	Bioeconomía y transición verde. Reflexiones preliminares sobre sus potencialidades y límites en la etapa del neoliberalismo radical en la Argentina	
	Pablo Alberto Varela y Karina Forcinito	83
2.4	América Latina necesita financiamiento justo para combatir la crisis climática	
	Patricia Miranda y Carola Mejía Silva	95
2.5	El ascenso de la extrema derecha y los desafíos para la democracia	
	Entrevista a Roberto Gargarella	102

CAPÍTULO 3

La transición energética bajo la lupa: falsas soluciones y posibilidades para una transformación verdadera

	Introducción	
	Ariel Slipak, Camila Mercure y Victoria Rocío Laguzzi	111
3.1	Vaca Muerta: la década fracturada y el horizonte energético liberal	
	Fernando Cabrera Christiansen	114
3.2	Como si un gigante hubiese metido un pisotón	
	Javier Grosso Heredia, Guillermo Tamburini Beliveau y Miguel Ángel Di Ferdinando	126
3.3	El golfo que resiste a Vaca Muerta: la lucha de las comunidades costeras en defensa del mar	
	Fabrizio Di Giacomo	131
3.4	Pensar una matriz energética renovable para los próximos cincuenta años	
	Martín Dapelo	137
3.5	Energía ¿“verde”? Reflexiones sobre falsas soluciones y desafíos ante la crisis socioecológica	
	María Paz Aedo	144

CAPÍTULO 4

El litio como mineral crítico: avances y resistencias sobre su explotación

Introducción	
	María Laura Castillo Díaz y Leandro Gomez 153
4.1	La estrategia europea sobre materias primas críticas y la explotación de litio en América Latina
	Germán Bersalli 156
4.2	Los bancos multilaterales de desarrollo y su apoyo a la minería de transición
	Carolina Juaneda y Marco Vermaasen 172
4.3	Una mirada federal sobre el ecosistema del litio en la Argentina: políticas públicas y desafíos actuales
	Alejandro Casalis 181
4.4	Jujuy: claves políticas de una reforma (in)constitucional para el saqueo
	Melisa Argento 188
4.5	Protección ambiental y derechos humanos en Jujuy: caminando hacia atrás como un cangrejo
	Vanina Corral y Delfina Vila Moret 197
4.6	Alternativas al litio. Prácticas locales frente al saqueo corporativo
	Luciana Fernández 206

CAPÍTULO 5

Condiciones para la transición: más derechos, más democracia, mejor desarrollo

Introducción	
	Cristian Fernández y Pía Marchegiani 213
5.1	Estado, empresas transnacionales y recursos naturales
	Victoria Mutti 215

5.2	La justicia fiscal como herramienta de garantía de derechos	
	Alejandro Gaggero, María Julia Eliosoff y Natalia Segura Diez	225
5.3	Los desafíos de la adaptación y su financiamiento. De la COP28 a la COP30, pasando por el G20	
	María del Pilar Bueno Rubial	233
5.4	El Tratado BBNJ: una victoria del multilateralismo para nuestro océano global	
	Mariamalia Rodríguez Chaves y María José González-Bernat	250
5.5	Situación de los Pueblos Indígenas en la Argentina. Avances y desafíos que enfrentan a treinta años de la incorporación del artículo 75, inciso 17 en la Constitución nacional	
	Sandra Ceballos	265
5.6	Personas defensoras de los derechos humanos en América Latina: enfrentando los impactos de conductas empresariales irresponsables	
	Lady Nancy Zuluaga Jaramillo	273
5.7	Estado de Derecho Ambiental en la Argentina a treinta años de la reforma constitucional	
	María Eugenia Di Paola y Catalina Asiain	284

Contra la corriente. Perspectivas para garantizar el derecho al ambiente sano



Andrés Nápoli

Director ejecutivo de FARN. Magíster en Derecho Ambiental (Universidad del País Vasco, España). Vicepresidente del Comité de Apoyo a la Aplicación y Cumplimiento del Acuerdo de Escazú. Fue representante electo del público ante el Comité de Negociación del Acuerdo de Escazú. Docente de posgrado en la Universidad Torcuato Di Tella. Director del suplemento “Derecho Ambiental” del diario *La Ley*. Director de la revista *Pulso Ambiental*.



Pía Marchegiani

Directora ejecutiva adjunta y directora del Área de Política Ambiental de FARN. Doctora en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Argentina). Magíster en Estudios Globales (Universidad de Friburgo, Alemania, y Universidad de KwaZulu-Natal, Sudáfrica). Abogada (UBA). Docente e investigadora asociada al Programa de Estudios Globales de FLACSO-Argentina.

En 2024 se cumplen treinta años desde que el derecho al ambiente sano fue reconocido en la Constitución nacional. Sin embargo, en lugar de estar haciendo un balance de los logros y los pendientes de la inclusión de este derecho colectivo fundamental en la carta magna, la llegada a la presidencia de Javier Milei —conocido por negar públicamente el cambio climático— cambió de manera rotunda el contexto y supone mayores desafíos en estos tiempos de crisis ecológica y multidimensional.

Tras tan solo semanas desde su asunción, Milei sancionó el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023 denominado Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina y propuso una reforma integral del Estado al impulsar el proyecto de ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos —conocido como Ley Ómnibus—.

Así expuso sin tapujos los cambios de rumbo que se pensaron para la economía, la sociedad, la democracia y, en definitiva, el ambiente de la Argentina. Todas las medidas contenidas en estas iniciativas desestiman la protección del ambiente como el eslabón central para una transición socioecológica integral con aporte al bienestar de las personas y los ecosistemas.

Un decreto sin necesidad ni urgencia

El DNU 70/2023 fue justificado por el Poder Ejecutivo por cuestiones de emergencia económica vinculadas a la elevada inflación interanual, el endeudamiento externo y el alto gasto público.

El ambiente, como tema, no apareció mencionado de forma alguna. Sin embargo, las medidas allí propuestas lo afectan de manera directa, como también a los derechos de la ciudadanía. La inclusión de la reforma a la Ley 26.737 de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras (en adelante, Ley de Tierras), por ejemplo, no parecería a primera vista un tema ambiental. Sin embargo, su aprobación podría traducirse en una mayor adquisición de tierras por parte de personas o empresas extranjeras —hoy limitada al 15% del territorio, con excepción de zonas fronterizas o con cursos de agua dulce—, en particular, aquellas empresas vinculadas a proyectos extractivos.

El decreto —vigente al momento de finalización de este libro (mayo de 2024)— brinda, a la vez, mayores facultades al Poder Ejecutivo y avanza sobre la división de poderes, dos aspectos que afectan la calidad de la democracia.

Por otra parte, incluye una serie de medidas que favorecen a grandes empresas de hidrocarburos, que en 2023 recibieron \$150.000 millones en subsidios. Al mismo tiempo, el decreto incluye un conjunto de medidas que aumentan el costo de vida para gran parte de la población. Por ejemplo, habilita a la Secretaría de Energía a modificar los subsidios a los servicios de energía de los consumidores, lo que representa un ajuste sobre amplios sectores de la población y reduce el acceso a la energía, que debe ser considerada un derecho.

Se suman a esto la devaluación, la quita de subsidios a los servicios y transportes, la reducción de planes de asistencia social y la liberación del precio de los combustibles. Estas medidas generan mayor presión económica para distintos sectores medios y bajos de la población, que ya se ven perjudicados por la falta de apoyo para políticas de salud, educación,

cultura y ambiente como consecuencia de que no se sancionó una ley de presupuesto para 2024, lo que implica la prórroga del correspondiente a 2023. El efecto directo es que las partidas de las políticas señaladas quedaron congeladas en términos nominales y, con una inflación proyectada del 210% para 2024, esto representaría una caída en términos reales de casi un 70%. Estas partidas pierden peso, en detrimento del pago de los servicios de la deuda externa, que incrementan su peso en el presupuesto. Además, la prórroga del presupuesto también faculta a mayor arbitrariedad en favor del Poder Ejecutivo Nacional para realizar modificaciones presupuestarias sin discusión parlamentaria, reduciendo la calidad democrática.

Por otra parte, el decreto deroga artículos centrales de la Ley 27.424 de Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable Integrada a la Red Eléctrica Pública; en particular, el Fondo para la Generación Distribuida de Energías Renovables, un fideicomiso que otorgaba préstamos y estímulos a quienes incorporaran en sus residencias equipos de generación de energía para autoconsumo o para ser introducida a la red, que no demandaba fondos del erario público ni tenía costo fiscal alguno en el presupuesto de 2023 ni la proyección para 2024.

Un proyecto de ley contra los presupuestos mínimos de protección ambiental

Tras sancionar el DNU 70/2023, el Poder Ejecutivo envió al Congreso una primera versión del proyecto de ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos en diciembre de 2023, en la que se proponía la reforma de la vida económica, política y social de quienes habitan en la Argentina. A partir de entonces comenzó un período de frenética discusión sobre los distintos aspectos que proponía la reforma; muchas organizaciones sociales, sindicatos y sectores reunidos en distintas cámaras, así como partidos políticos, rechazaron la reforma no solo por lo que proponía modificar, sino por el modo poco democrático en que intentaba llevarse a cabo.

Este proyecto de ley, que no contaba con fundamentos técnicos (FARN, 2024a), buscaba reformar aspectos centrales de la Ley 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial y la Ley 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema (en adelante, Ley de Bosques, Ley de Glaciares y Ley de Quema, respectivamente). Estas tres leyes son de presupuestos mínimos y brindan herramientas de protección y gestión para ecosistemas de suma importancia a la hora de lograr la sustentabilidad del desarrollo

en el contexto de crisis ecológica existente. El proyecto incluía también un paquete de beneficios e incentivos para sectores económicos cuyas actividades generan un fuerte impacto ambiental.

En la modificación a la Ley de Bosques se buscaba, además de vaciarla de financiamiento, habilitar la deforestación en zonas rojas (conservación estricta) y amarillas (uso sostenible), y eliminar los requisitos de Evaluación de Impacto Ambiental y de audiencia pública para las zonas verdes (en las que hoy se permite el cambio de uso del suelo, pero llevando a cabo dichas instancias de evaluación y participación), afectando al 80% de los bosques existentes. En similar sentido, el cambio a la Ley de Glaciares buscaba habilitar actividades mineras en zonas ahora protegidas, modificando tanto el objeto de la ley como la definición amplia del ambiente periglacial del que dependen los glaciares mismos. Esta modificación se proponía —sin la participación ni aportes del Instituto de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), institución dependiente del CONICET, organismo técnico especializado y con funciones para intervenir en el tema¹— limitar la protección a los glaciares de escombros activos, agregando requisitos discrecionales para proteger a los glaciares. En relación con la Ley de Quema, se buscaba que la falta de respuesta de la administración ante el pedido de un permiso para realizar determinada quema fuera interpretada como aprobación tácita, con el riesgo que conlleva el avance sin presencia ni control de autoridades especializadas.

En cuanto al paquete de incentivos para actividades económicas con elevado impacto ambiental, se propuso la creación del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) a fin de brindar beneficios impositivos, aduaneros y acceso diferencial al mercado cambiario a sectores como agroindustria, infraestructura, forestal, minería, gas y petróleo, energía y tecnología. Además, se incluyó la intención de establecer mercados de derechos de emisión de gases de efectos invernadero (GEI) sin suficiente análisis y sin una política que busque la efectiva disminución de estos gases.

Frente a los intentos por desconocer la protección ambiental vigente y favorecer intereses sectoriales que históricamente han actuado en detrimento del ambiente, un colectivo de cerca de 150 organizaciones ambientales cuestionó los avances sobre normas que protegen ecosistemas centrales para asegurar un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y las actividades productivas, especialmente en un contexto de crisis

1. Véase la posición de investigador/as del IANIGLA frente a la propuesta de reforma de la Ley de Glaciares: <https://circulodepoliticambientales.org/carta-enviada-a-legisladores-nacionales-por-investigadores-del-ianigla-glaciares/>

ecológica. Asimismo, desde otro colectivo de organizaciones de derechos humanos se cuestionaron los retrocesos en dicha materia y las serias fallencias en términos de avance sobre funciones del Congreso y estándares de la democracia.

Si bien la primera versión del proyecto de Ley Ómnibus no prosperó, al cierre de esta edición se envió una segunda versión que se encuentra en debate en el Congreso, y dicho análisis excede el marco de este artículo. De todas maneras, y pese al primer revés, las ideas que propuso expusieron los intereses y prioridades de la nueva administración.

De espaldas a la crisis ecológica y multidimensional

La negación de la importancia del ambiente y el ataque a las leyes de presupuestos mínimos ignoran las crisis ecológica, climática y de contaminación, los acuerdos internacionales a los que la Argentina suscribe y las prácticas de protección en las que el país tiene una legislación de avanzada.

Esta triple crisis ambiental pone en jaque la existencia y el bienestar de las personas al atentar contra los ecosistemas que son necesarios para sostener la vida misma. Ya en 2019 la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de las Naciones Unidas (IPBES, por sus siglas en inglés) alertó sobre las alteraciones considerables del 75% de la superficie terrestre y del 66% de la marina. El 25% de las especies de grupos de animales y plantas evaluados ya estaban también bajo amenaza. Por su parte, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) (2023) determinó que las actividades humanas, a través de la emisión de GEI, han causado en la última década el aumento de la temperatura media global de 1,1 °C por encima de la temperatura del período preindustrial. Si se continúa en esta línea, y con las políticas vigentes, el calentamiento global podría ascender a 3 °C (UNEP, 2023). En esta instancia, ya se perderían la mayoría de las contribuciones de la naturaleza a la humanidad, algunas de ellas irremplazables.

La contaminación, incluida la de plásticos y sustancias peligrosas en el aire, agua y suelo, explica una de cada seis muertes en el mundo. En este sentido, las enfermedades causadas por la contaminación dejan claro que la salud del planeta y la de las personas no pueden ser escindidas.

Aun en momentos de cooperación internacional debilitada, son múltiples los espacios públicos globales y regionales que ponen a la crisis ecológica en su centro. Además del sistema de las Naciones Unidas que,

a través de sus espacios multilaterales, acuerda instrumentos y medidas para avanzar hacia una agenda más ambiciosa de protección ambiental,² la discusión ambiental avanzó de tal manera que está instalada incluso en espacios como el G20 o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés). Del mismo modo, se incluyen estándares para inversiones en las políticas de las instituciones financieras internacionales.

Sin ánimo de valorar si dichas iniciativas son suficientes para una efectiva protección del ambiente o, en cambio, se trata de más *business as usual*, lo cierto es que algunas normativas de mercados compradores de materias primas, como las de la Unión Europea, justamente contemplan aspectos de trazabilidad ambiental y derechos humanos para productos como los madereros y agrícolas libres de deforestación. Algunos países europeos (Alemania y Francia, entre otros) también comenzaron a dictar normativas sobre debida diligencia en las cadenas de suministro para asegurar que las materias primas que son procesadas o consumidas en dicho continente —con atención especial a los minerales— se encuentren libres de violaciones a los derechos humanos.

En otra línea de desafíos se encuentran los recurrentes problemas de desigualdad y pobreza de los países de la región, cuyos recursos no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas de cerca del 41% de la población (INDEC, 2023). A la situación de pobreza y desigualdad también se le suman los retos de la deuda externa y de la falta de financiamiento para avanzar en la agenda climática.

El ascenso de extremas derechas, como fenómeno que se da en distintos países y regiones con las particularidades de cada caso, afecta la vida democrática e impacta en la forma de lograr los consensos necesarios para el cambio cultural que requiere la transición socioecológica de modo que la humanidad pueda vivir dentro de los límites planetarios y garantizar el bienestar de su población y ecosistemas. Además, en el contexto actual de la Argentina se identifica una apuesta por desconocer procesos de reivindicación histórica de derechos humanos, en particular los de la última dictadura militar, pero también se afectan otros derechos. Un ejemplo son los ataques recientes vinculados a derechos de los colectivos LGBTQ+.

El ataque del Estado en todas sus funciones y roles, en vez de una apuesta por su revisión y ordenamiento, desconoce la importancia de las políticas

2. Como novedades se acordó un tratado sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en áreas fuera de la jurisdicción nacional y se debate uno para la progresiva eliminación del plástico.

que garantizan bienes públicos como la salud y la educación para la población de un país. Las políticas científicas o educativas son eslabones centrales para el abordaje de los desafíos globales del siglo XXI. La investigación pública e independiente, exenta de conflictos de intereses, destinada a profundizar el conocimiento del estado de integralidad de los ecosistemas, su posible menoscabo y las consecuencias para salud humana, para el bienestar de la población o el sistema productivo, así como de las posibles soluciones para estos problemas, resulta un capital esencial en tiempos de incertidumbre. La mayoría de los países del Norte Global manejan sus carteras científicas e invierten en investigación, especialmente allí donde el sector privado no, logrando un sinnúmero de descubrimientos y desarrollos que también realizan las y los científicos en la Argentina, pero con mucho menos apoyo.

Las capacidades que las generaciones de jóvenes actuales y futuras puedan adquirir en un mundo en el que la inteligencia artificial y el acceso a la tecnología impactarán en el mercado de trabajo y definirán, en gran medida, un universo cada vez más importante de relaciones sociales, deberán combinarse con capacidades blandas como la flexibilidad, la resiliencia y la cooperación, para enfrentarse a los riesgos y las complejidades crecientes del mundo global.

Un modelo económico que no valora al ambiente

Las principales medidas de política del nuevo gobierno argentino se centran en la promoción y defensa del libre mercado. Este modelo económico, en su tipo ideal, busca que el mercado (la oferta y la demanda) defina los precios y las condiciones de intercambio; anhela la mínima intervención estatal en las relaciones económicas y sociales, e incluso desestima cualquier forma de planificación de políticas públicas, científicas, educativas, de salud y de equidad de género.

No es una propuesta novedosa, sino que tuvo ya diversos ensayos en la historia, en particular en la Argentina, y es un fenómeno estudiado y discutido ampliamente desde la economía y otras disciplinas de las ciencias sociales. Las medidas económicas y políticas planteadas por el gobierno encabezado por Javier Milei —en especial el DNU y la Ley Ómnibus— propenden a mercantilizar cada vez más áreas de la vida, apuntando directamente a crear nuevos mercados. La retórica que sostienen es que esa es la única vía válida de resolución de problemas y necesidades. Y para colmo de males, esa posición trata de imponerse por vías autoritarias.

Las críticas a este modelo económico son incontables y de variada índole. Desde el punto de vista ambiental, exclusivamente, se encuentran serias fallas. En primer lugar, en un planeta con recursos finitos, el crecimiento económico infinito al que anhela este modelo es imposible. Los bienes ambientales y los ecosistemas se agotarán o se verán afectados de tal manera que no podrán sostener más las actividades económicas ni el bienestar humano si son sobreexplotados.

En segundo lugar, al considerar al ambiente y sus daños como una externalidad económica, la protección de la naturaleza, así como su valoración (aun en diferentes lenguajes de valoración), no encuentra espacio en la toma de decisiones económicas. Por lo tanto, se suelen minimizar o ignorar los costos de la contaminación. Integrar estos costos ambientales (muchos de ellos no cuantificables ni reducibles a valores económicos) lleva sin dudas a otra ecuación y a otro sistema de incentivos y desincentivos para asegurar que las actividades económicas no contaminen o destruyan la naturaleza, los modos de vida ni la cultura de distintas comunidades.

En tercer lugar, el modelo económico que propone este gobierno supone una falsa dicotomía entre ambiente y desarrollo. En rigor, la protección de ecosistemas, su uso racional y gestión sostenible pueden generar bienestar para la población, en tanto que su sobreexplotación no dará rédito económico ni conducirá a un desarrollo sostenible, y tampoco asegurará que las necesidades de las personas en la actualidad o en las futuras generaciones puedan ser satisfechas.

En cuarto lugar, al percibir a los actores del mercado como un conjunto homogéneo, con una mirada monolítica y simplista que no identifica diferencias por tipo, tamaño ni interés, este modelo ignora que muchos actores del mercado poseen criterios de protección ambiental y derechos humanos que determinarán las decisiones de inversión en el país. Así, existen cada vez más regulaciones públicas (reglamentos y normas de la Unión Europea) y estándares privados (directrices de las OECD sobre empresas y derechos humanos, estándares ambientales, sociales y de gobernanza, o normas ISO como la 14001) que impactan en los modelos de negocio de los actores del mercado.

Las implicancias de ignorar al ambiente en esta visión de mercado llevan a no integrar las novedades de información y debate actuales en las políticas y, por otro lado, se pierde tiempo valioso para avanzar en una transición socioecológica integral que permita constituir una alternativa a un modelo de extracción extrema de bienes ambientales en el mediano y largo plazo.

La disputa por la energía y los minerales en el centro del debate económico

En relación con el punto anterior, la discusión en torno a la generación y el uso de la energía en general, y de la transición energética en particular, se ve aún como un objetivo lejano. Hoy, la Argentina profundiza su dependencia de los combustibles fósiles en vez de tender a su reducción. Esto se evidencia en que el país apuesta a su expansión tanto mar adentro como de hidrocarburos no convencionales, y sostiene esa actividad con recursos estatales destinados a grandes empresas (en su mayoría multinacionales), mientras no da respuesta a sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza energética. En vez de trabajar sobre los desafíos de las fuentes alternativas de energía y pensar en modelos de incentivos para que estos sectores puedan crecer y despegar, se propicia la profundización del modelo actual, que se apalanca con recursos fiscales que hoy son los que más faltan.

Si bien a esta altura no caben dudas de que la discusión en torno a la transición energética se encuentra atravesada por un sinnúmero de intereses, y que su significado está en disputa ya que se involucran distintas agendas —como la de seguridad en un contexto geopolítico de gran conflictividad (Nápoli y Marchegiani, 2023)— que se utilizan para justificar el retraso y el nivel de ambición, la transición sigue siendo un tema central para organizar las formas de extraer, producir, consumir y desechar bienes ambientales. Por lo tanto, se requiere un nivel de debate y construcción colectiva que hoy parece muy lejano pero es innegociable para garantizar la vida en el planeta.

Resulta central que el debate sobre la desfosilización de la matriz energética vaya de la mano de la construcción de modelos de desarrollo que respondan a las necesidades socioeconómicas y ambientales de cada país. También es fundamental que estén basados en intercambios democráticos, incorporen mecanismos genuinos de participación ciudadana y de consulta con pueblos indígenas, y garanticen derechos de acceso a la información y a la Justicia en materia ambiental (FARN, 2024b).

En una línea similar, desde la Fundación Ambiente y Recursos Naturales vemos con preocupación cuestiones ligadas a la discusión de la política de extracción de minerales, en particular de aquellos necesarios para la transición energética, como el litio, el cobre o las tierras raras. En lugar de avanzar en la implementación de las herramientas de políticas y gestión ambiental sobre acceso a la información, participación, Evaluación de Impacto Ambiental y ordenamiento ambiental del territorio para dar respaldo y racionalidad a la creciente demanda de minerales, se propicia la

autorización de proyectos sin criterio alguno, pasando por encima de los derechos de las comunidades y sin preocupación por el agua, un bien escaso y estratégico en los humedales andinos ricos en litio. En la provincia de Jujuy no solo se reformó la Constitución, buscando limitar el acceso a la Justicia ambiental y promoviendo la tierra comunitaria para ser explotada con fines económicos, sino que se dictó un decreto para la Evaluación de Impacto Ambiental para actividades mineras que avasalla el derecho a la participación y consulta previa de las comunidades.

En cambio, en la provincia de Catamarca tuvo que ser la Justicia (Corte Suprema de Catamarca) la que, mediante una medida cautelar, suspendió el trámite de las autorizaciones de nuevos permisos mineros hasta tanto se cuente con una evaluación de impacto acumulativo sobre los más de ocho emprendimientos proyectados en una misma cuenca.

En relación con el cobre, se estima que muchas empresas que buscan sus permisos en yacimientos de San Juan y Catamarca han ejercido presión para modificar la Ley de Glaciares en el primer proyecto de Ley Ómnibus.

Además de infringir normas ambientales, las discusiones sobre minerales no guardan relación alguna con lo que podría ser un debate sobre transición energética para un país que sigue apostando por la senda fósil y coloca su mirada en el corto plazo hacia la generación de divisas.

Sin procesos de planificación estratégica participativa con fuerte mirada ambiental y de largo plazo, seguiremos avanzando por un callejón sin salida.

Discusiones que nos mantengan a flote

La crisis ecológica, que se suma a la política y la económica, plantea escenarios complejos y exige respuestas que no son sencillas.

Ignorar la crisis, sin embargo, no es una opción. En primer lugar, porque los impactos del cambio climático ya están a la vista: inundaciones, sequías e incendios se vuelven cada vez más frecuentes, severos e imprevisibles, y generan pérdidas y daños económicos a las personas y en los ecosistemas. Es un problema actual que requiere de soluciones de política pública y un liderazgo estatal.

En segundo lugar, dado que ya existen demandas concretas de protección ambiental por parte de distintos actores del mercado —como son las políticas de trazabilidad de materias primas y las salvaguardas socioambientales

de las instituciones financieras internacionales—, negar la importancia de la crisis, incluso desde una mirada más instrumental, también redundará en afectar la llegada de inversiones.

Por otra parte, muchas de las políticas que hoy se necesitan para abordar estos desafíos ecológicos ya existen en la Argentina. El reto principal radica en que sean dotadas de recursos económicos y humanos suficientes para implementarlas, con una autoridad ambiental que tenga jerarquía para poder discutir con otras autoridades sectoriales las distintas políticas existentes. La Argentina cuenta, por ejemplo, con una segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) actualizada en la que se asumen voluntariamente compromisos climáticos y una meta de reducción de emisiones a 2030, una Estrategia a Largo Plazo con compromisos a la carbono neutralidad para 2050 y un Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNayMCC) para cumplir con la segunda NDC actualizada. Si bien estos instrumentos deben ponerse al día, no debe pasarse por alto que las políticas allí incluidas cuentan con una elaboración participativa realizada en consulta con el Consejo Asesor Externo, compuesto por organizaciones ambientales, sindicales, científicas, académicas, comunidades locales y el sector privado. Estas políticas, además, orientan las acciones a futuro. Sin embargo, requieren de mayor financiamiento para su efectiva implementación y la continuación de estos espacios multisectoriales para abordar la problemática con un enfoque integral.

Asimismo, en lo que hace a la protección de la diversidad biológica, y dado el nuevo Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, también se encuentra en elaboración una nueva Estrategia Nacional de Biodiversidad en la que se discuten colectivamente las metas y objetivos por alcanzar en el seno de la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO) como ámbito de articulación interinstitucional e intersectorial.

Estas políticas tienen como común denominador su contribución a generar una mirada de mediano y largo plazo. Junto a las leyes de presupuestos mínimos ya vigentes, como la Ley de Glaciares y la Ley de Bosques, que protegen ecosistemas centrales y específicos para la regulación del clima y la salud del ambiente (resta lograr la protección de los humedales), estas políticas ordenan las actividades humanas con criterio ambiental.

Las herramientas de política y gestión ambiental contenidas en la Ley 25.645 General del Ambiente junto a los principios ambientales son el abecé de la forma de implementación de la política ambiental para lograr la sustentabilidad del desarrollo.

La educación ambiental contribuirá al cambio cultural necesario para integrar la mirada ecosistémica a las decisiones de las personas; esta mirada será nutrida de un sistema de diagnóstico e información ambiental. El cambio cultural, junto a la información ambiental, deberá también servir como orientación para ordenar las actividades económicas en su dimensión socioespacial con criterios ambientales (ordenamiento ambiental del territorio), y para ordenar, asimismo, la forma de evaluar actividades productivas con fines preventivos y precautorios (Evaluación de Impacto Ambiental en sus diversas modalidades: integral, acumulativa, estratégica, interjurisdiccional, regional). Además, un régimen económico de incentivos y desincentivos a actividades lesivas del ambiente deberá complementarse con un sistema de control adecuado.

De esa manera, a través de lo que sucede con las políticas extractivas en energía y minería, las herramientas de gestión y política ambiental, o bien no son implementadas, o se implementan en forma deficiente, lo que genera una alta conflictividad y judicialización de casos. Además, las políticas sobre minería y energía no están orientadas a pensar una transformación sustantiva del sistema productivo para pasar a uno de menor voracidad en la extracción de naturaleza, que apueste a la diversificación de la matriz y a la suma de valor agregado, y provea de salud y bienestar a las personas.

Realizar un cambio sustantivo de la matriz productiva requiere sin dudas de recursos, muchos de los cuales deberán venir de los instrumentos e instancias internacionales, limitando y minimizando aquellos que lleguen en forma de crédito, que podrían generar nuevos ciclos de endeudamiento y más presión fiscal.

Lograr que estas demandas se incluyan en espacios de decisión internacional también requiere mejorar las estrategias asociativas con países de la región que tienen similares problemas como economías y sociedades del Sur Global. Tanto la llegada del G20 (Brasil) y de la COP de Biodiversidad (Colombia) a la región en este 2024 como la celebración de la COP climática en el Amazonas en 2025 son oportunidades para que la región con mayor diversidad biológica y cultural del mundo muestre a sus pares compromisos sólidos con la agenda. De ese modo, podría demandar mayores ambiciones, especialmente al Norte Global y a las economías emergentes, y la efectivización de los recursos financieros necesarios.

Más derechos, más democracia, mejor desarrollo

Una vez asumido el gobierno, la apuesta del presidente Milei se dirigió a liberar de toda regulación la materia ambiental, con el fin último de impulsar y promover los procesos extractivos. El desmantelamiento de la mayor parte de los instrumentos de control que posee el Estado, en particular la reducción de las facultades de la autoridad ambiental nacional y su vinculación con las áreas de Deportes y Turismo, hace retroceder la agenda ambiental casi cincuenta años, en un contexto en el que abordarla es de vida o muerte.

Las políticas del Gobierno no pueden desconocer que existen normas vigentes y un sistema de pesos y contrapesos en la división de poderes de la democracia. La discusión de este avasallamiento a las normas ambientales y los derechos reconocidos encuentra que, en la mayoría de los casos, la defensa del ambiente depende del rol de comunidades indígenas y campesinas, organizaciones sociales y ambientales y otros colectivos vinculados al activismo, la comunicación y la investigación. Estos colectivos, de manera organizada y actuando en red, buscan hacer valer un marco jurídico de derechos ambientales y humanos existente a nivel nacional y respaldado por acuerdos internacionales, como el reciente Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú. Entonces, la vigencia de las normas ambientales termina haciéndose efectiva en muchas ocasiones cuando existe movilización y demanda social que, mediante distintas estrategias de acción directa y/o mecanismos de reclamo en las distintas instancias del Estado, logran el apoyo a sus posiciones y, en definitiva, la aplicación de las normas.

Así, el rol de las personas y las organizaciones defensoras del ambiente es de gran importancia para acompañar e impulsar una agenda de cambio cultural e institucional que requiere de un liderazgo estatal en el diseño e implementación de políticas acordes a los desafíos que nos plantea la crisis ecológica.

En la región más peligrosa para defender a la naturaleza, y cuando se avanza para implementar un plan de protección de personas defensoras a nivel regional, la Argentina necesita más que nunca de la vigencia del Estado de derecho. Para ello, en vez de atentar contra ellos, se deberán garantizar los derechos fundamentales a la libertad de opinión y expresión, a la manifestación y a la protesta, a la petición a las autoridades y al acceso a la Justicia.

Asimismo, se deberá sostener la división de poderes para lograr el mejor control y contrapeso de los poderes del Estado.

La protección del ambiente es un eslabón esencial para una transición socioecológica que les permita a las personas en la Argentina y en el mundo gozar de una calidad de vida digna. El ambiente, como todo derecho colectivo, incorpora mecanismos e instancias de debate y construcción de consensos que elevan la calidad de la democracia.

Si bien, como sostiene Roberto Gargarella (en esta edición), el sistema democrático se debe una reforma profunda para lograr una mejor representación y deliberación entre personas de diversos intereses y posiciones en una sociedad cada vez más heterogénea, ya que el traje diseñado le queda chico, estos desafíos deberán llevarse a cabo siempre con más democracia.

El Estado, en sus distintos niveles y funciones, es un eslabón central para esta agenda al marcar la dirección a seguir. Las relaciones entre la Nación y las provincias, en vez de llevar a un federalismo ambiental de suma cero, en el que las provincias que no ingresan al consenso de aportar a una mejor protección ambiental impiden la sanción e implementación de políticas ambientales (Marchegiani y Nápoli, 2023), deberían renovar su concertación y llevar a un diálogo más genuino sobre el rumbo a seguir. Este cambio de dirección es imprescindible para la democracia en general y para la democracia ambiental en particular, asegurando la participación de las personas y buscando mecanismos para que las asimetrías de poder entre quienes más y menos tienen puedan ser compensadas.

Bibliografía

FARN (2024). Motosierra al ambiente. Análisis de la “Ley Ómnibus” y su impacto sobre las personas y el ambiente. Documento FARN, enero de 2024. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/01/FARN-sobre-Ley-Omnibus.pdf>

FARN (2024b). Documento de posición sobre transición energética, febrero de 2024. Disponible en: https://farn.org.ar/cpt_documentos/documento-de-posicion-sobre-transicion-energetica/

INDEC (2023). Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46>

IPCC (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC, Ginebra, Suiza, 35-115. DOI: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647

Marchegiani, P. y Nápoli, A. (2023). El laberinto de las transiciones: aportes para pensar una salida socioecológica en tiempos de crisis. En Meitin, A., *et al.* (compilación de P. Marchegiani y A. Nápoli) (2023). *Informe Ambiental FARN 2023*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

United Nations Environment Programme (2023). *Emissions Gap Report 2023: Broken Record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*. Nairobi. DOI: <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43922>

Comunicados y documentos

FARN (2024a). Ley Ómnibus: el proyecto carece de fundamentos y asesoramiento técnico y experto. Comunicado del 22 de enero de 2024. Disponible en: <https://farn.org.ar/el-proyecto-de-ley-omnibus-no-contiene-los-fundamentos-y-el-asesoramiento-tecnico-en-los-cual-se-basa-la-ley/>

Carta de preocupación y rechazo de investigadores del IANIGLA a la Cámara de Diputados. Mendoza, 29 de enero de 2024. Disponible en: <https://circulodepoliticasantambientales.org/carta-enviada-a-legisladores-nacionales-por-investigadores-del-ianigla-glaciares/>

FARN (2024). Rotundo rechazo a la modificación de las leyes ambientales. Comunicado del 23 de enero de 2024. Disponible en: <https://farn.org.ar/rotundo-rechazo-a-la-modificacion-leyes-ambientales/>

La emboscada al ambiente: los intentos de avance contra el derecho a un ambiente sano

Capítulo 1

Informe Ambiental 2024

1



Introducción



Andrés Nápoli

Director ejecutivo de FARN.

Las iniciativas para frenar y revertir la triple crisis ambiental (climática, de biodiversidad y de contaminación), así como aquellas destinadas a proteger las fuentes de agua dulce y los bosques nativos, son algunas de las acciones y políticas que distintos países del mundo tratan de implementar, con mayor o menor éxito. La Argentina parece ir en el camino decididamente contrario.

En primer lugar, la gestión del presidente Javier Milei eliminó el Ministerio de Ambiente y lo degradó al rango de subsecretaría mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 8/2023. Esto formó parte de un achicamiento de mayor envergadura que involucró también la desaparición de otros 13 ministerios. Si bien la ampliación o reducción de la cantidad de ministerios corresponde a las facultades propias de cada presidente, la nueva dependencia ambiental fue situada junto con las áreas de turismo y deportes, temáticas que hoy no encuentran prácticamente ningún tipo de contacto con esta materia.

En segundo lugar, dictó el DNU 70/2023 que tiene profundos impactos en la estructura del Estado, en la organización de la normativa laboral, la distribución del ingreso y la cotidianeidad de la ciudadanía. Más allá de los debates que hacen a su constitucionalidad, en particular a los límites establecidos por el artículo 99 de la Constitución nacional, dicho instrumento, hoy vigente, afecta a un conjunto de aspectos en materia socioambiental y legal. En particular, a lo que hace a las facultades que le otorga a la Secretaría de Energía para modificar el esquema de subsidios a los consumidores, con consecuencias en el acceso a tarifas asequibles; y la afectación a un fideicomiso (Fondo para la Generación Distribuida de Energías Renovables) vinculado a la generación distribuida que no implicaba fondos públicos, por nombrar algunas de las reformas impuestas.

En tercer lugar, a fines de diciembre de 2023, presentó una primera versión del proyecto de ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los

Argentinos, que, si bien no prosperó en su primer tratamiento parlamentario, dio cuenta de la orientación de las políticas que proponía el Gobierno para el ambiente. Afectando directamente a las leyes de presupuestos mínimos (en particular, la de bosques nativos, glaciares y quema) o indirectamente al ambiente con la promoción de otras medidas para beneficiar a las grandes inversiones, especialmente en sectores extractivos como el agronegocio, los hidrocarburos o la minería, no contó con fundamentos técnicos que justificaran su propuesta. Combinado con medidas en infinidad de materias en simultáneo, sin justificar la necesidad ni la urgencia de muchos de los temas incluidos, con un debate apurado y con irregularidades en los trámites, el proyecto no logró ser aprobado. Vale destacar que, en el momento de cierre de esta publicación, se estaba debatiendo nuevamente en el Congreso, con un texto más acotado.

Las primeras propuestas del Presidente resultaron regresivas en materia ambiental, tanto en lo normativo como en lo institucional, y vulneran, como lo sostuvieron los relatores de las Naciones Unidas, el principio de no regresión ambiental consagrado en el Acuerdo de Escazú, por cuanto eliminan y modifican de manera significativa la protección ambiental existente en la Argentina y marcan un retroceso en esta materia. Si bien las leyes ambientales, al igual que el resto de la legislación y la propia Constitución nacional, no son intocables: pesa sobre las normas regresivas la presunción de invalidez que habrá que discutir con fundamentación técnica, mayorías y procedimientos especiales, según la regulación de que se trate.

Por otra parte, a treinta años de la última reforma constitucional que introdujo el derecho al ambiente sano y sustentable y el deber de preservarlo, la crisis ecológica en sus múltiples dimensiones requiere mejores normas y diseños institucionales para ampliar los derechos ambientales, y trabajar sobre los vacíos de implementación, aspectos que ninguna crisis económica puede intentar desvirtuar.

Bibliografía

FARN (2024). La amenaza fantasma. Un nuevo proyecto de Ley Ómnibus sin capítulo ambiental. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/04/La-amenaza-fantasma.-Un-nuevo-proyecto-de-Ley-Omnibus-sin-capitulo-ambiental.pdf>

FARN (2023). Motosierra al ambiente. Análisis de la “Ley Ómnibus” y su impacto sobre las personas y el ambiente. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/01/FARN-sobre-Ley-Omnibus.pdf>

FARN (2023). Decretos avanza, derechos retroceden. Disponible en: <https://farn.org.ar/decretos-avanza-derechos-retroceden/>

1.1 Los bosques nativos de la Argentina, una cuestión de fondo (y de fondos)



Manuel Jaramillo

Director general de la Fundación Vida Silvestre Argentina. Es ingeniero forestal y diplomado en Biodiversidad, conservación y gestión de las especies y hábitat. En 2004 ingresó a la Fundación Vida Silvestre y en enero de 2017 asumió la dirección general de esta organización, que representa en la Argentina a la Organización Mundial de Conservación (WWF). También es miembro del Comité Directivo de la Red Argentina de Cooperación Internacional (RACI) y vicepresidente de la Mesa Argentina de la Carne Sustentable.

RESUMEN EJECUTIVO

En diciembre de 2023 el Poder Ejecutivo nacional remitió a la Honorable Cámara de Diputados el proyecto de ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. El proyecto de ley proponía, entre otras modificaciones a leyes ambientales, derogar la obligación del Estado nacional de constituir anualmente el Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos con el 0,3% del presupuesto nacional y el 2% de las retenciones a las exportaciones de productos agrícolas y forestales.

Por lo tanto, el financiamiento de la implementación de la Ley de Bosques quedaría a merced de la asignación presupuestaria que deseara realizar anualmente el Ejecutivo. Frente a esto, un colectivo de más de 150 organizaciones trabajó mancomunadamente para intentar evitarlo.

En las últimas décadas, la pérdida y degradación de los bosques nativos a nivel mundial está sucediendo a un ritmo alarmante, causadas principalmente por el cambio de uso de suelo para actividades agropecuarias, urbanísticas y viales no sostenibles. El reporte de la Organización Mundial de Conservación (WWF, por sus siglas en inglés) “Frentes de deforestación; impulsores y respuestas en un mundo cambiante” plantea que la deforestación global está avanzando en 24 frentes y nueve de ellos están en América Latina, incluyendo el Gran Chaco (Argentina y Paraguay), la Amazonía y el Cerrado (Brasil).

Las consecuencias de la deforestación no son solamente ambientales, sino también sociales y económicas, y contribuyen a intensificar el cambio climático debido a las emisiones de gases de efecto invernadero. Esto reduce el hábitat para especies animales y vegetales y fomenta su extinción. Asimismo, dificulta la capacidad de los suelos de regular los excedentes de agua y propicia la aparición de enfermedades infectocontagiosas de origen animal. Además, la deforestación atenta gravemente contra el sustento de las comunidades locales, la seguridad alimentaria y el desarrollo económico.

En la Argentina contamos con una herramienta fundamental, la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (en adelante, Ley de Bosques). Esta norma surgió en noviembre de 2007, cuando el país se encontraba en emergencia forestal, con tasas de deforestación que rondaban el 0,94% anual (lo que significaba una pérdida aproximada de 700.000 hectáreas por año). Esa situación impulsó a diferentes sectores de la sociedad civil a trabajar por el objetivo común de frenar la deforestación y proteger a los bosques nativos y a las especies y comunidades asociadas. A través de una gran movilización y participación ciudadana a nivel nacional se logró poner en agenda legislativa la problemática y, finalmente, la aprobación de esta ley que promueve una política responsable de protección de los bosques nativos. La norma está en línea con un desarrollo humano inclusivo y sostenible, que asegure la integridad ecológica de los ecosistemas y un pleno respeto por los derechos humanos.

Uno de sus componentes centrales es el Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN), definido en su artículo 30 y que tiene el objetivo de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos por los servicios ambientales que brindan. El artículo 31 de la ley establece que, entre otros recursos, el FNECBN estará integrado por a) Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional y b) el 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de

la agricultura, la ganadería y el sector forestal correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración. El FNECBN debe ser distribuido en un 70% a los poseedores de tierras con bosques nativos que presenten planes, de conservación o manejo, a las autoridades locales de aplicación, las que tienen la responsabilidad de aprobar o rechazar los planes presentados. El 30% restante se destina al fortalecimiento institucional de las autoridades locales de aplicación, con el fin de desarrollar y mantener una red de monitoreo y programas de asistencia técnica y financiera, entre otras acciones vinculadas a la ley.

La defensa de los bosques nativos de la Argentina a través de su ley

Pasados 16 años desde la sanción de la ley, en diciembre de 2023 y con el objeto de “generar un régimen jurídico que asegure los beneficios de la libertad para todos los habitantes de la Nación y limite toda intervención estatal que no sea la necesaria para asegurar el ejercicio efectivo de sus derechos constitucionales”, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) remitió a la Honorable Cámara de Diputados el proyecto de ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, cuyo nombre fue rápidamente resumido como “Ley Ómnibus”.

Entre otras normas ambientales, el proyecto de ley proponía modificar –sin justificación previa y sin procesos de debate ciudadano, científico o técnico– artículos de la Ley 26.331. Por ello, un grupo de cien organizaciones que trabajan en temas ambientales y productivos en el país, entre las que se encuentra la Fundación Vida Silvestre Argentina, consideran que la propuesta elevada por el PEN implicaba el más grave retroceso que podría imaginarse en materia de protección de bosques nativos, ya que el proyecto de ley proponía derogar la obligación del Estado nacional de constituir anualmente el FNECBN con el 0,3% del presupuesto nacional y el 2% de las retenciones a las exportaciones de productos agrícolas y forestales. Por lo tanto, el financiamiento de la implementación de la Ley de Bosques quedaría a merced de la asignación presupuestaria que deseara realizar anualmente el PEN.

Si bien durante los 15 años de vigencia de esta ley la asignación presupuestaria comprometida en el artículo 31 vigente nunca se constituyó enteramente (los fondos asignados oscilaron anualmente entre el 3 y el 15% de lo establecido), las organizaciones adherentes consideramos que dotar de partidas suficientes al fondo constituido por ella es fundamental para avanzar hacia una progresiva y definitiva protección de nuestros bosques. De allí surgen los recursos para fortalecer las capacidades en territorio de las provincias, contratando personal, adquiriendo materiales de trabajo,

tecnología, vehículos y otras herramientas para prevenir desmontes ilegales, e impulsar proyectos de conservación, uso sostenible y restauración de bosques nativos.

El establecimiento de zonas de protección mediante ordenamiento territorial y de un fondo para la conservación de bosques nativos constituye el corazón de la Ley de Bosques, dos ejes indispensables para atender la emergencia forestal en la que el país aún permanece, con una tasa promedio de pérdida de bosque nativo que no baja del 0,5% anual (CIAM MAYDS) y que en 2022 se tradujo en 211.974 hectáreas de bosque perdidas, más de 96.000 hectáreas ubicadas en zonas prohibidas (roja y amarilla).

Quitar la obligación del PEN de financiar la conservación y uso sustentable de nuestros bosques nativos, su biodiversidad y los medios y modos de vida de comunidades enteras implicaría, además, anular las 23 leyes provinciales de ordenamiento territorial de bosques nativos (OTBN) que fueron dictadas al ritmo de los parámetros que plantea la Ley de Bosques.

En la nueva economía global, el respeto de la biodiversidad, la acción climática y la defensa de los derechos humanos juega un rol cada vez más relevante. Quitar el financiamiento que permite implementar esta ley podría tener una incidencia inusitada para la economía del país. Las exportaciones a varios mercados del mundo exigen, y exigirán cada vez más, que el país de origen muestre una fuerte política de combate de la deforestación y la degradación forestal. Tener una ley de bosques financiada, implementada y monitoreada sería la mejor “carta de porte” para asegurar el acceso de los productos agrícolas y ganaderos a los mercados más estables y exigentes.

Como parte de la acción de incidencia política para evitar la modificación de esta y otras leyes ambientales, representantes de las cien organizaciones mantuvieron reuniones presenciales y virtuales con diversos diputados, de manera individual o con los bloques en su conjunto. A su vez, durante el plenario de comisiones para el tratamiento de la denominada “Ley Ómnibus”, fui parte de quienes pudimos realizar breves exposiciones, al igual que el director ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, doctor Andrés Napoli, argumentando las razones por las cuales este “colectivo ambiental” solicitaba que el capítulo ambiental y los artículos que afectaban temas ambientales en otros apartados fueran quitados del proyecto de ley en tratamiento.

La amplia aceptación de los pedidos de este colectivo fue reflejada en los dictámenes emitidos por las minorías y en las disidencias expresadas por los diputados y bloques que votaron positivamente el dictamen de mayoría.

A partir de conocerse formalmente el dictamen de mayoría, una nueva nota fue enviada a los diputados y diputadas, justificando por qué todo el capítulo ambiental debía ser quitado de la discusión durante las sesiones extraordinarias. Nuevas organizaciones se sumaron a este pedido, con lo que se superaron las 150 adhesiones.

A pesar de los reclamos de diferentes sectores políticos y sociales por variadas irregularidades del proceso relativo a este proyecto de ley, en el momento de su votación en plenario el proyecto se aprobó en general, lo cual vulnera el principio de no regresión ambiental, ya que se habilitaba una disminución sobre los niveles de protección ambiental previamente legislados para los bosques y otros ambientes naturales. En las reuniones y comunicaciones mantenidas, varios diputados y bloques que acompañaron la aprobación en general habían indicado a los representantes de las organizaciones que no acompañarían la votación en particular de los artículos que disminuían los niveles de protección ambiental. Estas diferencias comenzaron a ser fuertemente evidentes en el tratamiento en particular de los primeros artículos de la “Ley Ómnibus”, lo que devino en que el oficialismo solicitara la vuelta a Comisión de todo el proyecto. De este modo, su tratamiento y discusión quedaron sin efecto.

Defender el desarrollo social y económico fomentando la preservación del ambiente

Liberar las fuerzas productivas y de mercado a partir de la flexibilización de las normas ambientales nunca podrá promover un real desarrollo del país. Si hay proyectos que incluyen inversiones que se interesan en la Argentina solo por la posibilidad de contar con un marco normativo ambiental más permisivo, no serán realmente inversiones que apunten al verdadero desarrollo: el desarrollo sustentable. En este sentido, el respeto de los artículos 30 y 31 de la Ley 26.331, acompañado por una correcta implementación de los recursos asignados a las diferentes jurisdicciones, es responsabilidad de las autoridades locales de aplicación, con el apoyo técnico y financiero de la autoridad nacional. Lo mismo se aplica para la rendición financiera en tiempo y forma, la evaluación de indicadores de impacto ambiental y social de los proyectos financiados a propietarios privados, una adecuada evaluación de gestión de las autoridades locales de aplicación encargadas del monitoreo de la implementación de la ley, un acompañamiento administrativo y judicial que permita sancionar a los infractores y, finalmente, el cumplimiento del mandato de restaurar la pérdida de bosques a la categoría asignada por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en caso de incendios o deforestación ilegal.

En el momento de finalizar este artículo (abril de 2024) se anunció en medios periodísticos que en los siguientes días será presentada en el Congreso Nacional una nueva versión de la llamada “Ley Ómnibus”. Al parecer, en este caso no se incluyen regresiones en temas ambientales; no obstante, la sociedad civil organizada ha demostrado estar dispuesta a articular acciones para defender el desarrollo social y económico fomentando la preservación del ambiente y los servicios ecosistémicos.

1.2

La Ley de Glaciares de la Argentina en contexto: aportes científicos, crisis socioambiental y política de Estado



Lucas Ruiz

Doctor en Geología (FCEN-UBA Argentina). Investigador Adjunto de CONICET. Miembro del Consejo de la Sociedad Internacional de Glaciología.



Ezequiel Toum

Doctor en Ingeniería (FRM-UTN). Becario posdoctoral en el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA - CONICET).



Sebastián Crespo

Investigador en IANIGLA-CONICET. Mediante determinaciones isotópicas analiza la hidrología de ambientes glaciales y periglaciales andinos.



Facundo Rojas

Doctor en Geografía por la Universidad Nacional de Cuyo y profesor asociado de esa institución. Investigador Adjunto en el marco del Grupo de Historia Ambiental del IANIGLA-CCT Mendoza.



Lucrecia Wagner

Licenciada en Diagnóstico y Gestión Ambiental (UNICEN) y doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Quilmes). Investigadora Adjunta en el Grupo de Historia Ambiental del IANIGLA-CONICET.



Daniel Falaschi

Doctor en Ciencias Naturales por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador Adjunto en el IANIGLA.



Juan Cruz Ghilardi Truffa

Ingeniero en Recursos Naturales Renovables (FCA-UNCuyo). Becario doctoral en Ciencia y Tecnología (FCEN-UNCuyo) en el grupo de Glaciología e Hidroclimatología Andina (IANIGLIA-CONICET).



Laura Zalazar

Doctora en Geografía (Universidad Nacional del Sur) y *Master of Science* en Ciencias de la Geoinformación y observación terrestre para el modelado y ordenamiento ambiental (University of Twente, Países Bajos). Investigadora del Inventario Nacional de Glaciares (IANIGLIA-CONICET).



Mariano H. Masiokas

Doctor en Geografía (University of Western Ontario, Canadá). Investigador independiente. Cordirector de ANDEX, Programa Hidroclimático Regional para los Andes, y cocreador del Observatorio de Nieve.



Pierre Pitte

Doctor en Geografía. Investigador Adjunto en IANIGLIA-CONICET.

RESUMEN EJECUTIVO

Los glaciares y el ambiente periglacial tienen una gran importancia para nuestro país, especialmente en las diez provincias andinas, por lo que existen continuas presiones sobre su (no) protección. En este artículo se describen los avances en el conocimiento científico sobre los glaciares y el ambiente periglacial desde que entró en vigencia la Ley de Glaciares, las posibles consecuencias de una eventual modificación de esta ley y la necesidad de implementar políticas públicas que tengan en cuenta el impacto del cambio climático sobre estas reservas de agua en estado sólido, así como su rol ecosistémico.

La protección de los glaciares y el ambiente periglacial en un contexto de crisis ambiental

El 28 de octubre de 2010, luego de un intenso debate legislativo y un complejo proceso social, fue promulgada la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (conocida como “Ley de Glaciares”). La Ley establece que los glaciares y el ambiente periglacial “deben preservarse como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico”. Además, la Ley estipula que los glaciares constituyen bienes de carácter público. Este hito en la historia de la legislación ambiental de la Argentina siempre fue territorio de disputas entre los sectores que apoyan y los que se oponen a la minería de gran escala en la cordillera de los Andes (Rojas y Wagner, 2021).

Los glaciares y el hielo en el ambiente periglacial constituyen componentes cruciales dentro del ciclo hidrológico andino (Masiokas *et al.*, 2020). En grandes extensiones de los Andes argentinos, la nieve que se acumula cada invierno es la principal fuente de agua para los ríos. Los glaciares y el ambiente periglacial son reservas adicionales de agua en forma de hielo, cuyo aporte al derrame de los ríos está presente todos los años, pero adquiere mayor relevancia en inviernos con escasas precipitaciones (Peña y Nazarala, 1987; Ohlanders *et al.*, 2013; Crespo *et al.*, 2020a, 2020b). Esto quiere decir que en años “secos” o con baja precipitación nival, el agua generada por la fusión del hielo permite mitigar los impactos de las sequías y sus consecuencias en las actividades socioeconómicas regionales (Ayala *et al.*, 2020; Tourn, 2022). Además, los glaciares y el ambiente periglacial son elementos emblemáticos del paisaje andino y parte del acervo cultural de los pueblos de montaña (Johansen *et al.*, 2018).

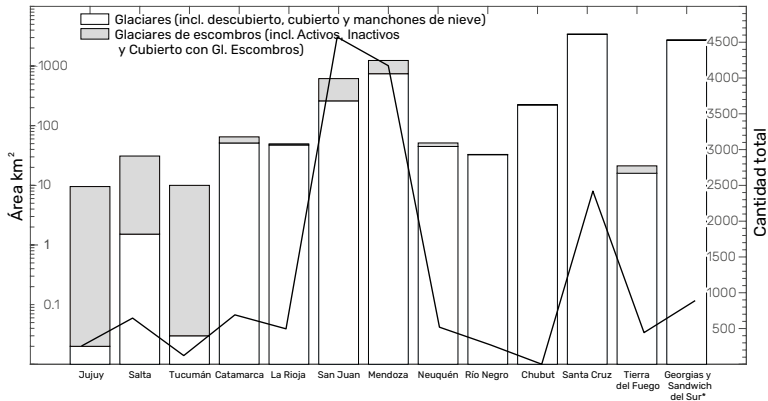
El cambio climático está afectando todas las regiones del planeta (IPCC, 2021). En los Andes de la Argentina, el aumento de temperatura y la disminución de las precipitaciones sólidas han generado una merma en los caudales de los ríos, una reducción en el tamaño de los glaciares y una degradación del permafrost de montaña (Fox-Kemper *et al.*, 2021). El retroceso de los glaciares y el descongelamiento del permafrost representan una pérdida sustancial de reservas hídricas estratégicas para el territorio, afectan el ciclo hidrológico de nuestras cuencas andinas e impactan negativamente sobre los ecosistemas, la población y sus actividades económicas. La pérdida de masa glaciar y el descongelamiento de los suelos congelados permanentes traen aparejado, además, un aumento de riesgos aluvionales

y de otros procesos de remoción en masa que pueden poner en peligro vidas humanas y generar daños millonarios en infraestructura (Taylor *et al.*, 2023). En este sentido, las proyecciones climáticas en los Andes de la Argentina para las próximas décadas indican que estas tendencias continuarán o incluso en algunos casos se verán incrementadas.

Los glaciares y el ambiente periglacial en la Argentina

Desde finales del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX se comenzaron a estudiar los glaciares en distintas partes del país (Lliboutry, 1956). Este conocimiento acumulado en más de un siglo nos permitió comprender sus cambios y confirmar la necesidad de protegerlos. Sin embargo, fue gracias al Inventario Nacional de Glaciares que se logró completar el primer mapeo completo para conocer la superficie y distribución de glaciares a lo largo del país, con información de detalle como su clasificación, características físicas y cambios recientes (Ferri *et al.*, 2020; Zalazar *et al.*, 2020; Pitte *et al.*, 2022; Ruiz *et al.*, 2022). Junto con los avances en el conocimiento, la implementación de la Ley de Glaciares trajo aparejado un desarrollo de recursos humanos en organismos provinciales y nacionales, universidades, ONG y entidades privadas.

Figura 1. Cuerpos de hielo por provincia, según el Inventario Nacional de Glaciares de la Argentina de 2018



Extensión (barras) y cantidad (línea negra) de cuerpos de hielo por provincia según el Inventario Nacional de Glaciares de la Argentina de 2018. Se indica el área que ocupan los glaciares y los glaciares de escombros. Las islas de la Atlántico Sur están separadas de Tierra del Fuego para distinguir los glaciares andinos de los que están en el Atlántico Sur. En Río Negro, Chubut y Santa Cruz también se identificaron glaciares de escombros, pero su extensión es mucho menor en comparación con los otros glaciares (más información en: www.glaciaresargentinos.gob.ar).

Sobre las modificaciones a la Ley de Glaciares incluidas en la Ley Ómnibus

En enero de 2024, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso de la Nación el proyecto de ley denominado Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. Este contenía modificaciones al objeto y definiciones de la Ley 26.639, las cuales generaron críticas de diversas organizaciones y del sector científico dedicado al estudio de los glaciares y el ambiente periglacial.

Las modificaciones propuestas son imprecisas e inconsistentes entre sí, desvirtúan el espíritu de la ley y no se sustentan en los últimos avances del conocimiento científico sobre los glaciares, el ambiente periglacial y el ciclo hidrológico de los Andes. Entre los puntos más preocupantes, se destaca que los cambios propuestos en el nuevo proyecto de ley ignoran el carácter público y el valor estratégico de los glaciares y el ambiente periglacial como reservas de agua para la población argentina, excluyendo numerosos cuerpos de hielo y desestimando su función ecosistémica.

En particular, en la propuesta de modificación de la ley no se explicitan las características de los glaciares descubiertos y cubiertos y se excluiría a los manchones de nieve perennes y a los glaciares de escombros inactivos, que representan cerca del 35% y 15%, respectivamente, de la cantidad de cuerpos inventariados y que por lo tanto son dos de los tipos de cuerpos más numerosos en los Andes de la Argentina, particularmente en los Andes Desérticos y Centrales, de acuerdo con el Inventario Nacional de Glaciares (Zalazar *et al.*, 2020).

Con el objetivo de reducir el área que se va a proteger, se incluyen una serie de requisitos arbitrarios que los glaciares de escombros deben cumplir para ser protegidos. Según la modificación propuesta, para estar protegidos por ley los glaciares de escombros activos deberán i) “estar incluidos en el Inventario Nacional de Glaciares”; ii) contar “con una perennidad continua de 2 años”; iii) tener “una dimensión igual o superior a 1 hectárea”, y iv) poseer “una función hídrica efectiva y relevante ya sea como reserva de agua o recarga de cuencas hidrológicas”.

Los inventarios de glaciares son herramientas técnicas, perfectibles y dinámicas, por lo que la ley actual obliga a que el inventario sea actualizado con una periodicidad de cinco años. El avance del conocimiento en las técnicas de detección y mapeo, junto con los efectos del cambio climático, puede hacer variar la extensión y cantidad de los cuerpos de hielo identificados e incluidos en los futuros inventarios. Que un cuerpo de hielo no haya sido

incluido en el inventario por razones técnicas o metodológicas específicas no significa que no sea una reserva estratégica de agua que deba ser protegida para el beneficio actual y futuro de la población argentina. Las definiciones de glaciares y de ambiente periglacial de la presente ley ya incluyen la persistencia temporal de dos años que se utiliza para evitar confusiones con otros cuerpos de hielo estacionales (como por ejemplo los manchones de nieve estacionales).

La superficie mínima, que tantas críticas generó hacia el primer inventario y que además tuvo como consecuencia el infundado procesamiento judicial del primer director del inventario (el científico argentino que más trabajó para que tengamos Ley de Glaciares), es solo un criterio técnico cartográfico que no afecta la condición de reserva de los cuerpos de hielo. Al respecto, es importante destacar que el límite de la hectárea es un valor aceptado por la comunidad científica y recomendado por organismos internacionales, y que además es consecuente con las metodologías y tecnologías disponibles para el mapeo de glaciares. Más importante aún, este criterio permite obtener una línea base que es consistente a lo largo de los más de 4000 km de cordillera que posee la Argentina, lo que da como resultado un inventario metodológicamente robusto. Sin embargo, es importante resaltar que aquellos cuerpos de hielo con superficies menores a una hectárea pueden constituir reservas hídricas, y por ello deben ser considerados en las evaluaciones de impacto ambiental y otros mecanismos previstos por la Ley.

Las modificaciones propuestas también dan lugar a otros cuestionamientos relativos a los requisitos: ¿qué significa “efectiva y relevante”? ¿quién define que lo sea?, ¿qué sucede si no es posible determinar cuantitativamente cuál es el aporte hídrico de un cuerpo de hielo (por ejemplo, porque el escurrimiento se infiltra completamente y no es posible medir el caudal que genera)?

Los cuerpos de hielo son reservas de agua y el ambiente periglacial es una zona de recarga de las cuencas. La cantidad y periodicidad con la que pueden entregar agua a la cuenca no solo depende de su contenido de hielo, sino también de las condiciones climáticas externas y del balance de energía interno. Para definir la relevancia hídrica es clave tener en cuenta el contexto geográfico y otros elementos, como la extensión de la cuenca, los puntos de medición disponibles y la duración de las mediciones. Diversos estudios científicos demuestran la importancia del ambiente periglacial en el ciclo hidrológico y sostienen que centrarse en los glaciares de escombros, simplemente porque son reconocibles con mayor facilidad que otros componentes del ambiente periglacial, ofrece una visión incompleta o sesgada del

rol hídrico del ambiente periglacial y puede subestimar la cantidad de hielo subterráneo presente en una cuenca (Tapia-Baldís y Trombottó-Liaudat, 2019; Arenson *et al.*, 2022; Hilbich *et al.*, 2022; Ayala *et al.*, 2023). Sin embargo, los glaciares de escombros constituyen un buen indicador de la presencia y extensión del ambiente periglacial, cuyo rol puede ser ampliado con estudios de detalle.

Es preocupante que en el proyecto de ley se incluyera solo a los glaciares de escombros “activos” como sujetos de protección. Esta última adjetivación se usa técnicamente para diferenciar aquellos glaciares de escombros que muestran evidencias de flujo reciente (glaciares de escombros “activos”) de aquellos que no (glaciares de escombros “inactivos”). Al respecto, es fundamental aclarar que la velocidad de flujo superficial no es homogénea en toda la superficie de estos cuerpos de hielo dado que, en un mismo glaciar de escombros, puede haber sectores que se mueven más rápido y otros que casi no muestran movimiento. Por ello, la clasificación entre “activos” e “inactivos” es un criterio en parte subjetivo, que ayuda a diferenciar cuerpos con mayor o menor actividad, pero que muchas veces no se correlaciona con el contenido de hielo presente (Bertone *et al.*, 2022). Es posible que un glaciar de escombros tenga un importante contenido de hielo pero que muestre bajas velocidades de flujo superficial. Por lo tanto, la actividad o inactividad no afecta la condición de reserva de agua en estado sólido. Cabe destacar que tanto los glaciares de escombros activos como los inactivos ya son parte del Inventario Nacional de Glaciares, dado que está comprobado que ambos son reservas de agua en estado sólido (Monnier y Kinnard, 2013). De acuerdo con la dinámica del agua en todo el contexto periglacial, sucede usualmente que cursos de agua que incluyen glaciares de escombros activos e inactivos son muy cercanos entre sí y forman parte de un sistema de escurrimiento mayor, motivo por el cual su separación no es factible.

El cuidado del ambiente como política de Estado

El desarrollo de las zonas de montaña debe planificarse teniendo en cuenta la crisis climática y ambiental que estamos atravesando, y su gestión debe regirse por criterios uniformes de conservación en todo el territorio argentino. La cordillera de los Andes es una de las cadenas montañosas con mayor variedad de cuerpos glaciares y periglaciales en el mundo. Esta riqueza en reservas hídricas constituye un patrimonio de toda la Argentina. Los cursos de agua superficiales y subterráneos que reciben agua de la Cordillera se extienden más allá del territorio de una provincia, por lo que también se debe garantizar un manejo integral y sostenible de cada una de las cuencas hidrológicas, de las que los glaciares y el ambiente periglacial son parte

fundamental en extensas regiones del país. Está demostrado que el deterioro del ambiente y de sus funciones ecosistémicas acarrea una gran cantidad de impactos negativos, genera mayores desigualdades económicas y disminuye la calidad de vida de las personas (IPBES, 2019). Habilitar actividades que deterioren nuestras reservas hídricas estratégicas en general, y en el ambiente periglacial en particular, afectaría directamente las zonas de recarga de agua de las cuencas hídricas cordilleranas, exponiendo a un mayor riesgo a los ecosistemas y actividades que se desarrollen en sus inmediaciones o aguas abajo.

Reflexiones finales

La Ley de Glaciares fue producto de un importante debate social, contó con el asesoramiento científico de expertos en la materia y su carácter constitucional fue ratificado en 2019 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Modificar la Ley sin un proceso amplio de consulta no solo vulnera acuerdos sociales previamente alcanzados, sino que también carece de sustento en el conocimiento actual sobre el funcionamiento y la importancia de los glaciares y el ambiente periglacial. Modificar la Ley de Glaciares sin tener en cuenta estos aspectos puede tener consecuencias negativas para el desarrollo local y regional.

Bibliografía

Arenson, L. U.; Harrington, J. S.; Koenig, C. E. M., y Wainstein, P. A. (2022). Mountain Permafrost Hydrology—A Practical Review Following Studies from the Andes. *Geosciences*, 12(2):48. ISSN: 2076-3263, DOI: <https://doi.org/10.3390/geosciences12020048>

Ayala, Á.; Farías-Barahona, D.; Huss, M.; Pellicciotti, F.; McPhee, J., y Farinotti, D. (2020). Glacier runoff variations since 1955 in the Maipo River basin, in the semiarid Andes of central Chile. *The Cryosphere*, 14(6):2005-2027. ISSN: 1994-0416, DOI: <https://doi.org/10.5194/tc-14-2005-2020>

Ayala, Á.; Schauwecker, S., y MacDonell, S. (2023). Spatial distribution and controls of snowmelt runoff in a sublimation-dominated environment in the semiarid Andes of Chile. *Hydrology and Earth System Sciences*, 27(18): 3463-3484. ISSN: 1607-7938, DOI: <https://doi.org/10.5194/hess-27-3463-2023>

Bertone, A.; Barboux, C.; Bodin, X.; Bolch, T.; Brardinoni, F.; Caduff, R.; Christiansen, H. H.; Darrow, M. M.; Delaloye, R.; Etzelmüller, B.; Humlum, O.; Lambiel, C.; Lilleøren,

K. S.; Mair, V.; Pellegrinon, G.; Rouyet, L.; Ruiz, L., y Strozzi, T. (2022). Incorporating InSAR kinematics into rock glacier inventories: insights from 11 regions worldwide. *The Cryosphere*, 16(7):2769-2792. ISSN: 1994-0416, DOI: <https://doi.org/10.5194/tc-16-2769-2022>

Crespo, S. A.; Fernandoy, F.; Cara, L.; Klarian, S., y Lavergne, C. (2020a). First snow, glacier and groundwater contribution quantification in the upper Mendoza River basin using stable water isotopes. *Isotopes in Environmental and Health Studies*, 56(5-6):566-585. ISSN: 1025-6016, 1477-2639, DOI: <https://doi.org/10.1080/10256016.2020.1797713>

Crespo, S.; Lavergne, C.; Fernandoy, F.; Muñoz, A.; Cara, L., y Olfos-Vargas, S. (2020b). Where Does the Chilean Aconcagua River Come from? Use of Natural Tracers for Water Genesis Characterization in Glacial and Periglacial Environments. *Water*, 12(9):2630. ISSN: 2073-4441, DOI: <https://doi.org/10.1080/10256016.2020.1797713>

Ferri, L.; Dussaillant, I.; Zalazar, L.; Masiokas, M. H.; Ruiz, L.; Pitte, P.; Gargantini, H.; Castro, M.; Berthier, E., y Villalba, R. (2020). Ice Mass Loss in the Central Andes of Argentina Between 2000 and 2018 Derived From a New Glacier Inventory and Satellite Stereo-Imagery. *Frontiers in Earth Science*, 8. ISSN: 2296-6463, DOI: <https://doi.org/10.3389/feart.2020.530997>

Fox-Kemper, B.; Hewitt, H. T., y Xiao, C. (Coordinating Lead Authors); Aðalgeirsdóttir, G.; Drijfhout, S. S.; Edwards, T. L.; Golledge, N. R.; Hemer, M.; Kopp, R. E.; Krinner, G.; Mix, A.; Notz, D.; Nowicki, S.; Nurhati, I. S.; Ruiz, L.; Sallée, J.-B.; Slangen, A. B. A., y Yu, Y. (Lead Authors); Masson-Delmotte, V.; Zhai, P.; Pirani, A.; Connors, S. L.; Péan, C.; Berger, S.; Caud, N.; Chen, Y.; Goldfarb, L.; Gomis, M. I.; Huang, M.; Leitzell, K.; Lonnoy, E.; Matthews, J. B. R.; Maycock, T. K.; Waterfield, T.; Yelekçi, O.; Yu, R., y Zhou, B. (eds.). (2021). Ocean, Cryosphere and Sea Level Change Supplementary Material. *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/>

Hilbich, C.; Hauck, C.; Mollaret, C.; Wainstein, P., y Arenson, L. U. (2022). Towards accurate quantification of ice content in permafrost of the Central Andes – Part 1: Geophysics-based estimates from three different regions. *The Cryosphere*, 16(5):1845-1872. ISSN: 1994-0424, DOI: <https://doi.org/10.5194/tc-16-1845-2022>

IPBES (2019). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services. Díaz, S.; Settele, J.; Brondizio, E. S.; Ngo, H. T.; Gueze, M.; Agard, J.; Arneth, A.; Balvanera, P.; Brauman, K. A.; Butchart, S. H. M.; Chan, K. M. A.; Garibaldi, L. A.; Ichii, K.; Liu, J.; Subramanian, S. M.; Midgley, G. F.; Miloslavich, P.; Molnár, Z.; Obura, D.; Pfaff, A.; Polasky, S.; Purvis, A.; Razzaque, J.; Reyers, B.;

Roy Chowdhury, R.; Shin, Y.-J.; Visseren-Hamakers, I. J.; Willis, K. J., y Zayas, C. N. (eds.), Bonn, Alemania: IPBES Secretariat, 56 págs. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553458>

IPCC (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, USA, Cambridge University Press.

Johansen, K. S.; Alfthan, B.; Baker, E.; Hespings, M.; Schoolmeester, T.; Verbist, K., et al. (2018). *The Andean glacier and water atlas: the impact of glacier retreat on water resources*. UNESCO Publishing.

Lliboutry, L. (1956). *Nieves y glaciares de Chile: fundamentos de glaciología*. Ediciones de la Universidad de Chile, 504 págs., 00191.

Masiokas, M. H.; Rabatel, A.; Rivera, A.; Ruiz, L.; Pitte, P.; Ceballos, J. L.; Barcaza, G.; Soruco, A.; Bown, F.; Berthier, E.; Dussaillant, I., y MacDonell, S. (2020). A Review of the Current State and Recent Changes of the Andean Cryosphere. *Frontiers in Earth Science*, 899, ISSN: 2296-6463, DOI: <https://doi.org/10.3389/feart.2020.00099>

Monnier, S. y Kinnard, C. (2013). Internal structure and composition of a rock glacier in the Andes (upper Choapa valley, Chile) using borehole information and ground-penetrating radar. *Annals of Glaciology*, 54(64):61-72. ISSN: 02603055, 17275644, DOI: <https://doi.org/10.1080/10256016.2020.1797713>, 00006.

Ohlanders, N.; Rodriguez, M., y McPhee, J. (2013). Stable water isotope variation in a Central Andean watershed dominated by glacier and snowmelt. *Hydrology and Earth System Sciences*, 17(3):1035-1050. ISSN: 1607-7938, DOI: 10.5194/hess-17-1035-2013, 00015.

Peña, H. y Nazarala, B. (1987). Snowmelt-runoff simulation model of a central Chile Andean basin with relevant orographic effects. En: *Large Scale Effects of Seasonal Snow Cover (Proceedings of Vancouver Symposium)*, August, vol. 166, Vancouver: IAHS Publ., 161-172, 00031.

Pitte, P.; Masiokas, M.; Gargantini, H.; Ruiz, L.; Berthier, E.; Hidalgo, L. F.; Zalazar, L.; Dussaillant, I.; Viale, M.; Zorzut, V.; Corvalán, E.; Scarpa, J. P.; Costa, G., y Villalba, R. (2022). Recent mass-balance changes of Agua Negra glacier (30°S) in the Desert Andes of Argentina. *Journal of Glaciology*, Volume 68, Issue 272, December 2022. 1197-1209. DOI: <https://doi.org/10.1017/jog.2022.22>

Rojas, F. y Wagner, L. (2021). Inventario de glaciares en Argentina: polémicas públicas y disputas de sentido. En: *Historia Ambiental Argentina-Brasil, paisaje y patrimonio: impresiones de la historia en el ambiente natural*, ISBN: 978-987-881-824-5. Disponible en: <https://www.teseopress.com/historiaambientalargentinabrasil2/chapter/inventario-de-glaciares-en-argentina-polemicas-publicas-y/>

Ruiz, L.; Pitte, P.; Rivera, A.; Schaefer, M., y Masiokas, M. H. (2022). Current State and Recent Changes of Glaciers in the Patagonian Andes (~37 °S to 55 °S). En: Mataloni, G. y Quintana, R. D. (eds.), *Freshwaters and Wetlands of Patagonia: Ecosystems and Socioecological Aspects (ser. Natural and Social Sciences of Patagonia)*, Cham: Springer International Publishing, 59-91, ISBN: 978-3-031-10027-7. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-10027-7_4

Tapia-Baldis, C. y Trombotto-Liaudat, D. (2019). Permafrost model in coarse-blocky deposits for the Dry Andes, Argentina (28°-33° S). *Cuadernos de Investigación Geográfica*, 0(0). ISSN: 1697-9540, DOI: <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/cig/article/view/3802>

Taylor, C.; Robinson, T. R.; Dunning, S.; Rachel Carr, J., y Westoby, M. (2023). Glacial lake outburst floods threaten millions globally. *Nature Communications*, 14(1):487. ISSN: 2041-1723, DOI: <https://doi.org/10.1038/s41467-023-36033-x>

Toum, E. (2022). Diseño hidrológico en cuencas montañosas del oeste Argentino. Tesis de doctorado, Mendoza: Facultad Regional Mendoza - Universidad Tecnológica Nacional. Disponible en: <https://ria.utn.edu.ar/handle/20.500.12272/9052>

Zalazar, L.; Ferri, L.; Castro, M.; Gargantini, H.; Gimenez, M.; Pitte, P.; Ruiz, L.; Masiokas, M.; Costa, G., y Villalba, R. (2020). Spatial distribution and characteristics of Andean ice masses in Argentina: results from the first National Glacier Inventory. *Journal of Glaciology*, Volume 66, Issue 260, December 2020, 938-949. DOI: <https://doi.org/10.1017/jog.2020.55>

1.3 Motosierra al ambiente: un programa de gobierno contra las políticas públicas y el bienestar de las personas*

Por Fundación Ambiente y Recursos Naturales

En diciembre pasado, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) presentó el proyecto de ley titulado Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, el cual declaraba la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, previsional, de seguridad, de defensa, tarifaria, energética, sanitaria, administrativa y social hasta el 31 de diciembre de 2025, con posibilidad de extenderse hasta 2027. Este proyecto, conocido como “Ley Ómnibus”, fue devuelto a comisión durante las sesiones extraordinarias. A la fecha de edición de esta publicación, el Poder Ejecutivo anunció su intención de volver a presentar el proyecto de ley para un nuevo debate y votación en el Congreso de la Nación.

Nada decía sobre las emergencias ambiental y climática que afectan a la Argentina y al planeta entero. Todas las referencias a estos temas atentaban contra lo estipulado por acuerdos internacionales y prácticas de protección, frente a las que la Argentina tiene una legislación de avanzada. Por eso, cualquier intento de retroceder en la protección y conservación del ambiente debe ser considerado ilegal e inconstitucional.

*El presente artículo es una versión acortada y editada del documento publicado por FARN en enero de 2024. Véase: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/01/FARN-sobre-Ley-Omnibus.pdf>

Si bien el proyecto de ley no fue aprobado, su contenido conforma la línea programática que intenta llevar adelante el actual Gobierno nacional. Con el pretexto de la emergencia, la libertad, el fomento a la iniciativa privada, la industria y el comercio, el Poder Ejecutivo pretende avanzar sobre ecosistemas protegidos y dar beneficios económicos a los sectores primarios extractivos para exportar, en detrimento de que la población tenga acceso a la energía, a la alimentación, a la soberanía alimentaria y al goce de un ambiente sano.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) rechaza estas medidas, que colisionan de lleno contra principios jurídicos y la normativa nacional e internacional vigentes en el país, y ponen en riesgo el cumplimiento de los compromisos asumidos por la Argentina en los foros multilaterales ambientales.

Vaciamiento de la Ley de Bosques Nativos: sin bosques a perpetuidad, financiamiento ni participación ciudadana

La propuesta elevada por el PEN al Congreso Nacional implicaba el más grave retroceso posible en materia de protección de bosques nativos. La Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos tiene exigencias estrictas en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y participación ciudadana. Clasifica a los bosques en tres categorías: roja (conservación estricta), amarilla (uso sostenible) y verde (posible cambio de uso del suelo previo a la EIA y a audiencia pública), conforme un proceso participativo de ordenamiento territorial liderado por las provincias, con control de la Nación.

No cabe duda de que el escenario de los bosques nativos en la Argentina sería muy diferente del actual de no contar con la Ley 26.331, que ha logrado crear y fortalecer la institucionalidad nacional y local en materia de gestión. La mejor estrategia para afrontar la problemática socioambiental que acarrearán los desmontes en el país es trabajar con los instrumentos que la Ley de Bosques Nativos prevé desde 2007: aplicándolos, financiándolos y mejorándolos.

Según datos oficiales,¹ la superficie total de bosques nativos en la Argentina es de 53.184.501 hectáreas.² Si se aplicara la modificación propuesta por el

1. Respuesta del Ministerio de Ambiente de la Nación al pedido de informes de FARN: https://drive.google.com/drive/folders/1vN0kkrQRZ3Gm7UPxo1Ebt8IZFNERNY-C?usp=drive_link

2. Conforme los ordenamientos territoriales de bosques nativos a lo largo del país.

proyecto de ley, las exigencias legales de la EIA y la participación ciudadana ya no habrían sido requeridas para bosques categorizados en verde (categoría III), que cubren 10.192.063 hectáreas y conforman el 19% del total de la superficie de bosque nativo del país. Estos requerimientos son importantes porque, si bien la categoría verde representa bosques de bajo valor de conservación que legalmente podrían desmontarse con la legislación actual, la norma nacional vigente asegura que haya una instancia de análisis de los impactos sociales y ambientales, así como la participación de la ciudadanía que pueda ser afectada por el cambio de uso del suelo. Por otro lado, de contar con los fondos correspondientes según la ley, podría ofrecerse apoyo financiero al titular del predio para que invierta en su recuperación y manejo sostenible, desalentando un posible desmonte.

Sumado a esto, el proyecto de ley pretendía habilitar desmontes hoy prohibidos por la Ley 26.331 en las categorías roja (I) y amarilla (II). Se trata de bosques de muy alto valor de conservación —para proteger a perpetuidad y que no deben transformarse— y de mediano valor de conservación —para manejar de forma sostenible—. Están categorizados en rojo 10.992.353 hectáreas (21%), mientras que los que están categorizados en amarillo suman 32.000.085 hectáreas (60%).³

De esta manera, más del 80% de los bosques nativos de la Argentina, hoy bajo protección a perpetuidad, habrían quedado desprotegidos y a merced de desmontes a gran escala. Esto habría afectado su biodiversidad y los beneficios sociales, ambientales y culturales que les proveen a las personas.

Además, el proyecto de ley pretendía eliminar la mención específica al acceso a la información por parte de pueblos indígenas y comunidades campesinas, lo que contradice los derechos garantizados por la Ley 25.675 General del Ambiente, la Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas.

En materia de financiamiento, el proyecto de ley derogaba la obligación del Estado nacional de constituir anualmente el Fondo Nacional de Conservación y Enriquecimiento de Bosques Nativos con el 0,3% del Presupuesto Nacional y el 2% de las retenciones a las exportaciones de productos agrícolas y forestales. Por lo tanto, dejaba sujeto el financiamiento para la implementación de la Ley de Bosques Nativos a la asignación presupuestaria anual definida por el PEN.

3. Véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inf._de_implementacion_2023_-_r2.pdf

En los más de 15 años de vigencia de la Ley de Bosques Nativos, la asignación presupuestaria comprometida en el artículo 31 vigente nunca se constituyó por entero. Los fondos asignados oscilaron cada año entre el 3 y el 15% de lo establecido por ley. Dotar de partidas suficientes al fondo de la Ley 26.331 es fundamental para avanzar hacia una progresiva y definitiva protección de nuestros bosques, dado que de ahí surgen los recursos necesarios para fortalecer las capacidades en territorio de las provincias.

El establecimiento de zonas de protección mediante ordenamiento territorial y de un fondo para la conservación de bosques nativos constituye el corazón de la Ley de Bosques. Son indispensables para atender la emergencia forestal en la que el país aún permanece: la tasa promedio de pérdida de bosque nativo no baja del 0,5% anual (CIAM M_{AY}DS⁴), y en 2022 se tradujo en 211.974 hectáreas de bosque perdidas, de las cuales más de 96.000 se encuentran en zonas prohibidas (roja y amarilla).

Sumado a esto, con la aplicación de las reformas que planteaba el proyecto de ley, se arriesgaba el cierre de mercados de productos madereros, no madereros y agrícolas por no cumplir con el requerimiento de ser libres de deforestación, por ejemplo, como establece la norma recientemente adoptada por la Unión Europea.⁵

En síntesis, el proyecto de ley planteaba una herida de muerte a nuestros bosques nativos, su biodiversidad y los medios y modos de vida de comunidades enteras; atentaba contra una norma paradigmática en términos de consensos alcanzados entre diversos actores y condicionaba leyes provinciales de ordenamiento territorial de bosques nativos.

Ley de Glaciares, en retroceso

La Ley 26.639 de Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial es una norma de presupuestos mínimos que busca proteger los glaciares y el ambiente periglacial, con el objetivo central de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos y para la recarga de cuencas hidrográficas, como fuentes de información científica, y con valor turístico y para la protección de la biodiversidad.

4. Véase: <https://ciam.ambiente.gob.ar/repositorio.php?tid=5>

5. Véase: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en?prefLang=es

El proyecto de ley nombrado Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos pretendía modificar la ley vigente con el fin explícito de habilitar la actividad económica en la zona periglacial. Esto sugería un cambio en la orientación de la ley hacia consideraciones económicas en detrimento de los objetivos ambientales y de conservación, y generaba preocupación, ya que habría implicado la desprotección de áreas hoy preservadas por la ley.

Para facilitar la intervención sobre estos ambientes protegidos, el texto re-cortaba la definición amplia de glaciar presente en la ley vigente y la modificaba para restringir la protección al limitarla a determinados glaciares. Este punto daba respuesta a un reclamo histórico del sector minero en detrimento de la protección ecosistémica y constituía una clara vulneración del principio de no regresión ambiental contenido en el Acuerdo de Escazú. A la vez, la protección quedaba condicionada a una serie de requisitos restrictivos y discrecionales que redundaban en la desprotección de áreas hoy preservadas por la ley.

En consecuencia, el proyecto vulneraba la protección de ambientes que hoy están en retroceso, los cuales son además centrales como reservorios de agua dulce y que tienen funciones clave para la adaptación al cambio climático y su mitigación, y para la regulación hídrica, especialmente en zonas desérticas.

Con licencia para quemar

En las últimas décadas, los incendios devastadores a lo largo y ancho del país se han convertido en una problemática ambiental que carece de respuestas adecuadas por parte de las distintas autoridades. Abordar este problema requiere de una implementación efectiva de la ley de control de quemas vigente y del Sistema Nacional de Manejo del Fuego. El proyecto de ley enviado por el PEN estaba lejos de brindar soluciones que pudieran construir sobre los avances alcanzados.

La norma proponía reformas a la Ley 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema. Mantenía la definición de “quema”, pero agregaba el concepto de “aprovechamiento productivo”, definido como toda “actividad que tenga una finalidad de lucro y que no tenga relación alguna con la protección medioambiental del terreno”. Esto habría permitido el avance sin control ni autorización previa de quemas para el desarrollo de infraestructura diversa, plantaciones, cultivos que no se comercialicen, etc. Esta separación entre el fin lucrativo y la protección del ambiente implicaba, además, el evidente desconocimiento del

concepto constitucional de desarrollo sostenible referido a que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

El proyecto de ley mantenía la prohibición de actividades de quema sin autorización, pero establecía un plazo de treinta días hábiles para que la autoridad competente respondiera a la solicitud. En caso de falta de respuesta, se consideraba que la quema había sido autorizada “tácitamente”. De esta manera, el silencio sería interpretado de manera positiva, generando una ficción legal que autorizaría de manera tácita a avanzar con quemas sin presencia ni control por parte de las autoridades locales especializadas en manejo del fuego. Tampoco tendría ponderación de parámetros ambientales —incluyendo aquellos que son acumulativos—, de criterios técnicos, de cuidado de la seguridad y la salud pública, ni sanciones en caso de eventuales impactos negativos al quedar configurada como una “quema legal”.

Para atender el flagelo de los incendios que arrasan con bosques, pastizales y humedales, se necesita de un robusto y permanente monitoreo y accionar preventivo por parte de las autoridades, trabajando mano a mano con la comunidad y con el financiamiento requerido. En lugar de autorizaciones tácitas, se vuelve imprescindible prevenir los incendios y sancionar una ley de humedales que proteja a estos ecosistemas vitales para la biodiversidad, para mitigar el cambio climático y para promover el bienestar de las personas.

Flexibilización del mar Argentino

El proyecto de ley del PEN dedicaba parte de su tercer capítulo a la actividad pesquera nacional e introducía reformas a la Ley 24.922 de Régimen Federal de Pesca. Con la reforma propuesta, la autoridad de aplicación habría podido otorgar permisos de pesca sin involucramiento del Consejo Federal Pesquero (CFP), y su único control habría consistido en la verificación de los requisitos técnicos y de seguridad de los buques. Los permisos no habrían podido tener un tratamiento diferencial por el origen de los buques, su antigüedad o la mano de obra empleada, ni por las características de las empresas. Los permisos habrían pasado a tener como mínimo una duración de veinte años. La ley vigente indica, según el caso, plazos de hasta diez y de hasta treinta años por buque.

Las cuotas de captura habrían sido asignadas por la autoridad de aplicación a través de un sistema de licitaciones internacionales, que las habría adjudicado a quien aportara el mayor arancel para la captura determinada.

Además, se habrían quitado los requerimientos de declaración jurada para autorizar capturas de especies no cuotificadas, hoy previstos en la Ley 24.922.

Sumado a esto, la aprobación de este proyecto habría implicado liberar las aguas tradicionalmente reservadas para pesqueros de bandera argentina. La norma habría derogado el artículo 40 de la ley vigente, que estipula la priorización de personas argentinas para la tripulación de los buques pesqueros.⁶ Asimismo, derogaba la obligatoriedad de desembarcar en muelles argentinos la producción de los buques pesqueros que podrían descargarse en otros puertos o mediante transbordos en altamar, lo que habría afectado la transparencia y trazabilidad de la pesca.

La Ley 24.922 ya adolece de insuficientes previsiones en cuanto a los impactos que la pesca, como toda actividad productiva, puede tener sobre el ambiente. Es necesario atender esto con fines de mejora, entrecruzando los principios que contiene la legislación ambiental vigente, particularmente el enfoque ecosistémico, el acceso a la información y la participación ciudadana. El conjunto de reformas propuesto por el proyecto de ley habría podido tener consecuencias graves para el sector y sus puestos de trabajo. También habría facilitado la profundización del extractivismo en el mar, con usos sin pautas de conservación ni consideración sobre los impactos en la biodiversidad marina, y una afectación a la soberanía nacional.

Beneficios para la minería y las empresas petroleras

El proyecto de ley privilegiaba al sector hidrocarburífero con medidas como la extensión de las concesiones a 35 años para yacimientos no convencionales y a treinta en el caso de la explotación de la plataforma continental y el mar territorial. La forma de otorgamiento de permisos se flexibilizaría y se fijaría que las regalías constituyen la única suma que podían recibir las jurisdicciones titulares de dominio de hidrocarburos.

Sumado a esto, en un contexto de liberación de precios de combustibles y quita de subsidios a servicios y transporte, el proyecto de ley no removía los subsidios para la promoción de la extracción de gas que tiene el “Plan Gas”. Mientras se prohibía la intervención estatal para asegurar el abastecimiento

6. Las habilitaciones de capitanes y oficiales se reservan para los argentinos nativos, por opción o naturalizados; el 75% del personal de maestranza, marinería y operarios de planta a bordo de los buques pesqueros debe estar constituido por argentinos o extranjeros con más de diez años de residencia permanente efectivamente acreditada en el país. Si se requiere el embarco de personal extranjero ante la falta del personal enunciado antes, este será provisorio y cumplirá con las normas legales vigentes. Si hay tripulantes argentinos en disponibilidad, la tripulación debe ser completada con ellos.

interno, se liberaban las exportaciones y se quitaban los subsidios que atenúan hoy en día los precios para los consumidores, además de que se mantenía un programa cuya finalidad declarada es el abastecimiento interno, pero que beneficia, finalmente, a las grandes empresas hidrocarburíferas. Este sector, además, mantendría sus retenciones a las exportaciones en un 8%, cuando el mismo proyecto de ley apuntaba a elevar al 15% el de las restantes actividades.

La misma lógica se reproducía para el sector minero. Además de privilegiarlo con las modificaciones mencionadas a la Ley de Glaciares y mantener sus retenciones a las exportaciones en 4,5% frente al 15% que habrían afrontado las otras actividades, el proyecto de ley no hacía mención al régimen de privilegios del sector por la denominada Ley de Inversiones Mineras, que durante 2024 implicarán para el Estado un gasto tributario de más de \$55.000 millones por exenciones impositivas.

En suma, las medidas de desregulación económica, los controles ambientales más laxos y los cambios de precios relativos promovían una matriz económica basada en los sectores económicos concentrados que contribuyen en mayor medida a la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) —como el de los hidrocarburos y la minería— y tendían a reprimarizar la economía argentina, expandiendo la frontera extractiva.

Transición energética enfocada en los mercados de carbono y sin mención a las energías renovables

Lejos de proponer de qué manera se llevaría a cabo la transición energética en la Argentina hacia una matriz más limpia ni cuál sería la hoja de ruta para cumplir con los compromisos internacionales de reducción de emisiones a 2030 y de carbono neutralidad a 2050 en el marco del Acuerdo de París, el proyecto de ley se enfocaba en el establecimiento de mercados de derechos de emisión de GEI.

Desde un enfoque netamente mercantilizador de la naturaleza, no hacía referencia a la necesidad y urgencia de reducir las emisiones de GEI desde las fuentes, teniendo en cuenta que el sector energético y de agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra (AGSOUT) son los principales responsables de las emisiones, según el Inventario Nacional de GEI. En sentido contrario, el artículo 321 hacía mención a la posibilidad de que existiera un “porcentaje de nueva capacidad/producción/demandantes a los que también se les deberá asignar derechos de emisión sin costo para que este mecanismo no represente una barrera de ingreso ni discriminatorio”,

lo cual sugería que el derecho de emisión sería mayor para algún sector en particular y era contradictorio con los objetivos de reducción de emisiones.

En toda la sección dedicada a energía, los artículos facultaban al PEN para la asignación de derechos de emisión de GEI, el establecimiento de límites de emisión, el monitoreo de avances, el establecimiento de un mercado y sus reglas, además de la plataforma de registro y penalización en caso de incumplimiento. Así, dejaba abierta la pregunta por el rol y función de las demás áreas gubernamentales y no gubernamentales competentes en la temática, y también por las metodologías que se hubiesen utilizado para monitorear las emisiones y el establecimiento de penas por supuestos incumplimientos.

Por último, y no menos importante, la sección no hacía referencia a la forma de articulación entre los diversos actores y sectores ni a la Estrategia Nacional para el Uso de Mercados de Carbono, sancionada a través de la Resolución 385/20237 por el gobierno anterior.

Los mecanismos de mercado de carbono deben estar enmarcados en una estrategia que considere los compromisos internacionales, particularmente el de carbono neutralidad a 2050, pero que también garantice salvaguardas socioambientales y tenga en cuenta a actores fundamentales como la academia, la sociedad civil, las comunidades indígenas y locales, las y los jóvenes, y los grupos en situación de vulnerabilidad, entre otros. Ninguno de estos aspectos estaba contemplado en el proyecto.

Creación del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones que otorgaría privilegios a empresas concentradas

El artículo 641 del proyecto de ley disponía la creación del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI). Este sistema habría brindado una serie de beneficios aduaneros, impositivos y de acceso al mercado de cambios, así como también estabilidad y seguridad jurídica a grandes empresas de los siguientes sectores: agroindustria, infraestructura, forestal, minería, gas y petróleo, energía y tecnología. En rigor, el RIGI tenía muchas coincidencias con la Ley 24.196 de Inversiones Mineras, otorgando una vigencia de treinta años.

Además de alentar las actividades económicas con mayor responsabilidad en el deterioro del ambiente y emisión de GEI, este régimen habría avasallado facultades de las provincias, atentando contra el federalismo.

7. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/298356/20231114>

Al igual que la Ley de Inversiones Mineras, el RIGI contemplaba que las provincias que incumplían con los beneficios fiscales de las empresas adheridas podrían ser sancionadas con una merma en la recepción de fondos correspondientes a la coparticipación federal. Sin embargo, la mencionada norma regiría solo para aquellas provincias que adhirieran voluntariamente al régimen minero. El proyecto de ley no contemplaba la instancia de adhesión de las provincias, y permitía al PEN sancionarlas con la quita de fondos.

De esta manera, las grandes empresas habrían podido imponer sus políticas por sobre las decisiones soberanas provinciales en torno al tipo de matriz productiva que desean. Además de exponer a las provincias a posibles sanciones, el RIGI las habría encorsetado en su posibilidad de decidir de manera autónoma en materia fiscal.

En definitiva, el proyecto de ley pretendía otorgar privilegios a grandes empresas concentradas, tendía a una matriz productiva reprimarizada y basada en la preponderancia de los sectores económicos con más responsabilidad en la emisión de GEI, y afectaba a competencias provinciales en contra de un sistema político y fiscal federal.

Sin ambiente no hay libertad

El proyecto de ley del PEN, que marcaba su programa de gobierno, hacía una lectura parcial y fragmentada de la Constitución Nacional. Con el pretexto de la emergencia, la libertad, el fomento a la iniciativa privada, la industria y el comercio no pueden justificarse retrocesos en materia de protección ambiental.

Cualquier intento de retroceder en la protección y conservación del ambiente alcanzada debe ser considerado ilegal e inconstitucional. El principio de no regresión contenido en el Acuerdo de Escazú (Ley 27.566) establece que la legislación no puede empeorar la situación del derecho vigente desde las perspectivas de su alcance y amplitud. Así, las modificaciones a leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental que disminuyan los niveles alcanzados, dando pasos hacia atrás, resultan ilegales por vulnerar este principio.

El derecho de propiedad no debe ser concebido como un derecho absoluto. Tal concepción desconoce no solo la función social de la propiedad (artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos), sino también la limitación que existe de los derechos individuales cuando se encuentran en

juego derechos de incidencia colectiva, como lo es el ambiente (artículo 240 del Código Civil y Comercial).

La Constitución liberal de 1853 ha evolucionado a través de sus diferentes reformas y en 2024 se cumplirán treinta años desde la última. En su artículo 41, esa reforma introdujo el derecho al ambiente sano y sustentable y el deber de preservarlo. En la actualidad, la emergencia ecológica y climática, y la crisis social que afectan a la Argentina y al mundo requieren de nuevas normas y diseños institucionales que amplíen los derechos ambientales.

Para que la Argentina sea una potencia mundial, es crucial construir sobre lo ya construido y no, por el contrario, destruir los logros alcanzados. Entre esos logros se encuentran las normas que conforman la columna vertebral de la protección del ambiente y los recursos naturales de nuestro país, las cuales este proyecto de ley pretendía reformar. Tanto la sociedad civil como el Congreso Nacional no deben hacer lugar a estas propuestas que colisionan de lleno contra principios jurídicos, normativa nacional e internacional vigente en el país y compromisos asumidos en los foros multilaterales ambientales.

La vida y el bienestar en jaque: crisis ecológica y multidimensional

Capítulo 2

Informe Ambiental 2024

2



Introducción



Ana Di Pangracio

Directora del Área de Biodiversidad
y directora ejecutiva adjunta de FARN.



Camila Mercure

Responsable del Área de Política Climática de FARN.



Victoria Rocío Laguzzi

Analista del Área de Política Climática de FARN.

Nos encontramos ante una triple crisis planetaria interrelacionada (climática, de pérdida de biodiversidad y de contaminación) y sin precedentes. Sin dudas, esto constituye la mayor amenaza de supervivencia a la que nos enfrentamos, ya que pone en jaque no solo a los ecosistemas, sino también al bienestar humano.

Diversas presiones de origen humano están causando inequívocamente el calentamiento global y, en paralelo, una disminución alarmante de biodiversidad. Estas presiones aumentan cada día. La explotación intensiva de bienes naturales, los hábitos de producción y consumo, y el cambio climático, entre otros impulsores, aceleran las tasas de extinción de especies y devastan ecosistemas enteros. La Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por sus siglas in inglés), de las Naciones Unidas, alertó en su evaluación global de 2019 de que el 75% de la superficie terrestre ya ha sufrido alteraciones considerables, mientras que el 66% de la superficie

oceánica está experimentando cada vez más efectos acumulativos. A su vez, alrededor del 25% de las especies de grupos de animales y plantas evaluados están amenazadas. Por su parte, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) (2023) puso de relieve que, principalmente a través de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), las actividades humanas han causado en la última década que la temperatura media de la superficie global alcance 1,1 °C por encima de la temperatura correspondiente al período preindustrial.

En este contexto, si las políticas climáticas y ecológicas continúan siendo poco ambiciosas, se corre el riesgo de llegar a una temperatura insostenible de 2 °C o, en peores circunstancias, incluso superar los 3 °C de calentamiento global (UNEP, 2023) y perder la mayoría de las contribuciones de la naturaleza a la humanidad, algunas de ellas irremplazables.

En América Latina y el Caribe, la reducción de las emisiones de GEI y la urgente necesidad de avanzar hacia una transición energética y socioecológica se encuentran ligadas a las discusiones en torno del financiamiento climático por parte del Norte Global. Estos debates abordan no solo el cumplimiento de las metas de financiamiento, sino también sus modalidades. Hoy en día, los flujos de financiamiento climático exhiben problemas de transparencia y de sobreestimación. Además, al efectuarse principalmente a través de préstamos, se traslada el costo económico de la lucha contra el cambio climático a los países con menor responsabilidad histórica.

No deben soslayarse, por otro lado, las implicancias de vivir en un planeta intoxicado. Verdaderas zonas de sacrificio, producidas por la contaminación y la destrucción de los ecosistemas a manos de las actividades extractivas, impactan severamente en la salud del ambiente y las personas, afectando de forma desproporcionada aquellas en situación de pobreza y vulnerabilidad socioambiental. La escala de esta crisis es tal, que incluso lugares remotos y con mínima presencia humana como la Antártida no son ajenos a la contaminación, que se suma a la principal problemática del continente blanco, directamente relacionada con las emisiones de GEI: un clima cambiante. Análisis de muestras de agua y nieve mostraron una alta presencia de microplásticos y compuestos químicos fluorados en esta apartada región, ejemplo del complejo sistema interconectado que es la Tierra.

Según un reciente informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y medioambiente, la exposición a la contaminación, incluyendo la de plásticos y la provocada por las sustancias peligrosas que se vierten al aire, el agua y el suelo, derivan en que una de cada seis

muerres en el mundo esté relacionada con enfermedades causadas por la contaminación. Los Estados y el sector privado tienen obligaciones y responsabilidades para asegurar un ambiente libre de tóxicos. En este sentido, las presentes discusiones en torno a principios rectores sobre empresas y derechos humanos, así como las negociaciones hacia un tratado mundial sobre plásticos, son pasos en la dirección correcta.

La degradación ambiental reinante socava la capacidad de las personas de materializar y disfrutar derechos humanos básicos, entre ellos, gozar de una buena salud, entendida como un estado de bienestar físico, mental y social completo. La deforestación y la fragmentación de hábitats naturales aumentan los riesgos de enfermedades infecciosas emergentes en la fauna y flora silvestre, los animales domésticos, las plantas y las personas (IPBES, 2019).

Es imperioso avanzar hacia políticas más integradas, que aborden la salud humana, el clima y los ecosistemas de manera conjunta, así como fortalecer la colaboración con un enfoque de todo el gobierno y toda la sociedad para definir de manera participativa estrategias, políticas, programas, contabilidad e informes a todas las escalas que permitan detener y revertir la triple emergencia en la que hemos sumergido al planeta.

En una época de creciente polarización, guerra y un multilateralismo debilitado, encontrar un propósito común puede parecer una meta difícil de alcanzar. Esto se torna aún más complejo en un contexto, tanto local como internacional, marcado por el surgimiento de espacios políticos de extrema derecha que ponen en tela de juicio derechos democráticos establecidos. Sin embargo, la ciencia, la determinación política y el compromiso social son elementos clave para diseñar soluciones inclusivas y transformadoras que puedan colocar a la naturaleza en el centro de la toma de decisiones económicas, actuando desde lo local para contribuir a lo global, y así abordar y revertir las desigualdades sociales, generar prosperidad y una equidad compartida.

Bibliografía

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023). Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Summary for Policymakers.

United Nations Environment Programme (UNEP) (2023). Emissions Gap Report 2023: Broken Record –Temperatures hit new highs, yet the world fails to cut emissions (again), Executive summary. Nairobi. DOI: <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43922>

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) (2019). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio, H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis y C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Alemania. 56 págs. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>

Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (2022). "Derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: el medio ambiente no tóxico". Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc4953-right-clean-healthy-and-sustainable-environment-non-toxic>

2.1 Antártida: desafíos ambientales y esfuerzos de conservación



Juan José Lucci

Fundador de la Fundación Agenda Antártica, organización destinada a la preservación del medioambiente en la Antártida y a promover la investigación científica sobre temas polares. Editor del *Journal de Asuntos Antárticos*. Cursa un doctorado en Economía Ambiental (Universidad de Cambridge, Reino Unido). Posee una maestría en Política Internacional con foco en recursos naturales y energía (Universidad de Stanford, Estados Unidos) y otra en Economía (Universidad de San Andrés, Argentina).

RESUMEN EJECUTIVO

La Antártida desempeña un papel vital en la regulación del clima global y sirve como un laboratorio natural para la investigación científica. Sin embargo, este ecosistema enfrenta desafíos ambientales cada vez más urgentes, principalmente debido al cambio climático antropogénico y a otras actividades humanas como la pesca industrial y el turismo. Este artículo examina estos desafíos, destacando las negociaciones internacionales para su conservación, así como el papel crucial de la ciencia y los esfuerzos de la sociedad civil para desarrollar una agenda de sustentabilidad ambiental.

Introducción

La Antártida desempeña un papel crucial en la regulación del clima global al albergar la mayor proporción de hielo del planeta. Su capa de hielo refleja, además, gran parte de la radiación solar y mantiene así el equilibrio térmico de la Tierra. Este continente remoto también es un invaluable laboratorio natural para la investigación científica; sus condiciones prístinas permiten estudiar el pasado climático y los ecosistemas antiguos a través de los núcleos de hielo. La Antártida posee una diversidad de fauna y flora adaptada al frío, lo que ofrece oportunidades únicas para investigar la adaptación y evolución, así como los posibles impactos del cambio climático.

Este frágil ecosistema enfrenta una serie de desafíos cada vez más urgentes, derivados principalmente del cambio climático antropogénico y de otras actividades humanas como la pesca industrial y el turismo. En este contexto, es fundamental comprender la relevancia ambiental de la Antártida y examinar detenidamente los riesgos e impactos que enfrenta. También es necesario analizar las negociaciones internacionales en curso y las soluciones propuestas por la sociedad civil y la comunidad científica para abordar estos desafíos. Este artículo presenta un resumen de estos aspectos para luego destacar la importancia crítica de implementar medidas efectivas de preservación ambiental.

Desafíos ambientales y negociaciones internacionales para la conservación

La Antártida y el océano Austral enfrentan desafíos ambientales complejos, cuyas dimensiones y consecuencias aún son objeto de estudio. A continuación, se presentan aquellos que generan mayor preocupación entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos nacionales e internacionales antárticos.

Cambio climático

La Antártida es un termómetro sensible del cambio climático global. El aumento de las temperaturas atmosféricas ha desencadenado impactos significativos en esta región remota. Según el informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (Meredith *et. al*, 2019), la Antártida ha experimentado un calentamiento más rápido que el promedio global en las últimas décadas. El deshielo de la Antártida Occidental y de la Península Antártica es especialmente preocupante, con consecuencias importantes en la estabilidad de las plataformas de hielo. El desprendimiento

de hielo más grande de la Antártida del que se tiene registro ocurrió el 26 de enero de 2023 en la plataforma de hielo Brunt. El iceberg, apodado A-76, tenía una superficie de 4320 km², equivalente al tamaño de Connecticut.

Los impactos del cambio climático no se limitan al deshielo. El aumento de las temperaturas también afecta a la fauna y flora de la Antártida. La reducción del hielo marino impacta directamente el hábitat del kril, ya que este crustáceo depende del hielo para su reproducción porque le brinda protección frente a los depredadores. El cambio climático y la disminución del kril en ciertas áreas tienen el potencial de afectar a toda la cadena alimentaria. Por ejemplo, en los últimos años, se han publicado nuevas evidencias sobre la reducción de poblaciones de pingüinos Adelia (*Pygoscelis adeliae*) y pingüinos barbijo (*Pygoscelis antarctica*) en la Península Antártica Occidental/área del mar de Scotia. Estas reducciones alcanzaron niveles superiores al 50% durante las últimas tres décadas en las colonias de estudio de las islas Shetland del Sur (Werner, 2015). La reducción del kril afecta no solo a los pingüinos, sino también a una parte significativa de la cadena alimentaria del océano Austral. Según Vermeulen *et al.* (2023), las ballenas francas australes (*Eubalaena australis*) han experimentado un adelgazamiento del 23% desde la década de 1980 debido a la disminución en la disponibilidad de alimento.

Otra consecuencia del calentamiento global es la apertura de nuevas áreas del mar en la Antártida debido al consiguiente deshielo, lo que crea un escenario propicio para la colonización de especies que antes no podían habitar en este continente helado (Leihy *et al.*, 2023). Las especies invasoras pueden entrar en competencia directa con las especies autóctonas por recursos vitales como alimento y espacio, lo que puede provocar el desplazamiento de las especies nativas, alterando así la estructura y la funcionalidad del ecosistema antártico en su conjunto (Chwedorzewska *et al.*, 2020). En la lista de especies invasoras de mayor riesgo, los invertebrados marinos tienen una presencia destacada en la actualidad, junto con la presencia de plantas e invertebrados terrestres, especialmente en la región de la Península Antártica (Hughes *et al.*, 2020).

Industria pesquera

La actividad pesquera representa uno de los mayores impactos ambientales para el ecosistema marino antártico y exacerba los efectos del cambio climático en la región. Las pesquerías más destacadas en el océano Austral incluyen la explotación del kril antártico y la captura de merluza negra (*Dissostichus eleginoides* y *Dissostichus mawsoni*).

La pesca de kril, que tradicionalmente se llevaba a cabo en verano, coincide con la temporada de reproducción de los pingüinos, lo que deriva en la superposición entre las zonas de pesca y el área de alimentación de estas aves. Sin embargo, en los últimos años ha habido un cambio hacia una mayor actividad pesquera también en el invierno, concentrada principalmente en áreas específicas como la Península Antártica, las islas Orcadas del Sur y Georgias del Sur. Esto ha generado preocupación en la comunidad científica, especialmente en el contexto de la disminución de las colonias de pingüinos Adelia y barbijo, posiblemente relacionada con la actividad pesquera concentrada (Werner, 2015).

La pesca de merluza negra, especie conocida como “oro blanco” debido a su alto valor comercial, también es una actividad con alto impacto en el océano Austral. Esta especie única que vive en las profundidades de los mares antárticos es también una pieza clave de la cadena alimenticia, al ser el alimento de predadores tope como focas, leopardos marinos y orcas, entre otros. La merluza negra presenta características biológicas que la hacen vulnerable a la sobreexplotación. Además, por su alto valor comercial, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de merluza negra ha exacerbado este problema. La consecuencia es una reducción significativa en las poblaciones que obliga a las embarcaciones a dirigirse a áreas más remotas en busca de este recurso (Brooks, 2015).

La Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) desempeña un papel fundamental en la protección de la biodiversidad marina del continente austral al regular la pesca en la región. En las últimas décadas, la CCRVMA ha logrado avances significativos en este sentido y se conformó como un ejemplo destacado la creación del Área Marina Protegida (AMP) del mar de Ross en 2016, la más extensa del mundo. La creación de una red circumpolar de AMP es crucial para preservar la conectividad y la resiliencia de los ecosistemas del océano Austral (Werner y Bransome, 2017). En esta dirección se presentaron propuestas para nuevas AMP en el mar de Weddell, la Antártida Oriental y la Península Antártica (Kavanagh *et al.*, 2017). Es esencial que los miembros de la CCRVMA implementen medidas efectivas de gestión y control en las AMP existentes y propuestas, incluyendo la elaboración de planes de manejo y la asignación de recursos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación. Además, la CCRVMA debe avanzar en la implementación de medidas para proteger las poblaciones de kril, estableciendo una estrategia de gestión adaptativa que considere la creación de áreas de referencia.

Sin embargo, el accionar de la CCRVMA se ve a menudo obstaculizado por disputas geopolíticas y por la resistencia a medidas más estrictas de

conservación. Algunos miembros con intereses económicos en la pesca se resisten a apoyar regulaciones que puedan afectar sus actividades, lo que dificulta la consecución de acuerdos que tengan a la conservación como eje principal, incluyendo el uso racional, como lo expresa el artículo 2 de la CCRVMA. A fin de lograr una protección efectiva del ecosistema antártico, es necesario superar estos obstáculos y fomentar la cooperación internacional para monitorear y estudiar con mayor detalle la salud del océano Austral (Brooks, 2015).

Actividades humanas en suelo antártico

El Protocolo sobre Protección del Medio Ambiente del Tratado Antártico, en vigor desde 1998, impone requisitos para reducir el impacto de las actividades humanas en la Antártida, como la prevención de la introducción de especies no nativas y la mejora de las prácticas de gestión de residuos (Ortúzar, 2020). Aunque se han realizado mejoras en las últimas décadas, la dependencia predominante de combustibles fósiles para la generación de electricidad y calefacción —especialmente del diésel antártico— continúa representando una de las fuentes más grandes y peligrosas de contaminación.

Los efectos negativos de los combustibles fósiles en el medioambiente antártico han sido evidenciados por desastres pasados, como los incidentes del ARA Bahía Paraíso en 1989 y del Patriarche en 2001, que dejaron un legado de daños ambientales de larga duración (Kennicutt *et al.*, 1991; Ruoppolo *et al.*, 2013), y, más recientemente, el incendio que se originó en uno de los generadores de electricidad que destruyó la base brasileña Ferraz. Los derrames de combustible tienen además efectos a largo plazo en los ecosistemas antárticos debido a su lenta degradación en temperaturas frías y afectan gravemente la fauna costera y marina (Roura, 2004).

A pesar de los riesgos y los costos económicos asociados al transporte y uso de combustibles fósiles, la transición hacia el uso de energías renovables en las estaciones antárticas ha progresado de manera lenta. Hasta la fecha, solo 29 bases y campamentos integraron algún tipo de energía renovable en sus sistemas energéticos (Lucci *et al.*, 2022), y únicamente cinco de las 29 han logrado cubrir más del 50% de sus necesidades energéticas mediante renovables. Los esfuerzos de descarbonización de otras operaciones como el transporte han sido también prioridades relegadas por el momento por las Partes del Tratado Antártico.

La implementación de energías limpias no solo reduce las emisiones de gases de efecto invernadero y el riesgo de contaminación, sino que también

promueve la sostenibilidad a largo plazo de las operaciones en la Antártida. Sin embargo, es necesario resaltar que la transición hacia fuentes de energía renovable puede presentar obstáculos debido a las condiciones climáticas extremas de la localización específica de la base, limitaciones presupuestarias y falta de personal especializado.

Turismo

El turismo en la Antártida ha experimentado un crecimiento sostenido desde finales de la década de 1950, y ha aumentado significativamente a partir de la década de 1990 (Roura, 2019). En la temporada 2022-2023, un total de 104.897 turistas visitaron la Antártida (IAATO).¹ Se espera que este crecimiento continúe en las próximas temporadas, impulsado por la creciente demanda y la adquisición de nuevas embarcaciones. Además, se observa un crecimiento en otras modalidades de turismo antártico, como el de cruceros aéreos y el terrestre apoyado por transporte aéreo. Esto plantea desafíos importantes para la conservación del ecosistema antártico. El turismo no controlado puede introducir especies no nativas que perturben los delicados equilibrios biológicos de la Antártida.

El fenómeno del sobreturismo, caracterizado por una afluencia excesiva de visitantes en ciertos destinos, también plantea preocupaciones en la Antártida. Aunque es poco probable que toda la Antártida se vea abrumada por turistas, ciertas áreas podrían experimentar episodios de sobreturismo que alteren potencialmente el medioambiente (Roura, 2019). Ante este panorama, las Partes Consultivas del Tratado Antártico han comenzado a establecer Áreas Especialmente Protegidas (ASPAs) para preservar el valor intrínseco de la Antártida frente al crecimiento del turismo y otras actividades antropogénicas. La Asociación Internacional de Operadores de Turismo Antártico (IAATO) propuso medidas para gestionar este crecimiento que incluyen la redefinición de la experiencia antártica, el fortalecimiento de estándares ambientales y de seguridad, la gestión a escala de los sitios y la promoción de la cooperación científica (Lynnes, 2019). Aunque existen regulaciones y herramientas efectivas para gestionar el turismo, la colaboración entre los operadores turísticos, las autoridades antárticas y los turistas es fundamental para garantizar la sostenibilidad del turismo en la región.

1. Durante el período especificado un total de 71.346 visitantes pisaron suelo antártico y 821 visitantes emprendieron expediciones, mientras que 32.730 visitantes únicamente realizaron un crucero en el océano Austral.

El rol de la ciencia y los esfuerzos de la sociedad civil para la conservación de la Antártida

La ciencia desempeña un papel crucial en la conservación de la Antártida y el océano Austral al proporcionar datos esenciales para tomar decisiones informadas sobre el estado de los ecosistemas antárticos y el impacto de las actividades humanas. El Comité Científico de Investigación Antártica (SCAR, por sus siglas en inglés) tiene una exitosa trayectoria de generación de conocimiento científico relevante para la formulación de políticas y, en este sentido, proporciona información esencial en las decisiones de la CCRVMA y el Comité de Protección Ambiental del Tratado Antártico. En consecuencia, tanto el financiamiento de la ciencia antártica como una efectiva comunicación entre la comunidad científica y los decisores de políticas ambientales son clave para la protección del medioambiente antártico (Hughes *et. al.*, 2018).

Las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la conservación de la Antártida han tenido también un rol fundamental a lo largo de la historia antártica: desde la oposición a la explotación de minerales e hidrocarburos hasta el llamamiento por la aprobación de un protocolo ambiental y la creación de AMP. Organizaciones como la Coalición para la Antártica y el Océano Austral (ASOC), que nuclea y representa organizaciones de todo el mundo dedicadas a la preservación de la Antártida, tienen un papel significativo en la conservación del continente austral. La ASOC, con estatus de observador oficial en las reuniones del Tratado Antártico y la CCRVMA, presenta regularmente documentos oficiales en las reuniones técnicas y anuales, y organiza eventos para promover proyectos y temas importantes relacionados con la conservación de la Antártida. También financió iniciativas de investigación y de elaboración de herramientas de gestión de la pesca, y ha trabajado en estrecha colaboración con diversos actores para asegurar acuerdos políticos clave que preserven el ecosistema antártico.

Consideraciones finales

Mirando hacia el futuro, la urgencia por proteger el ecosistema de la Antártida y el océano Austral se vuelve cada vez más evidente. Aunque se han logrado avances significativos en la comprensión de los desafíos ambientales que enfrenta esta región única, todavía queda mucho por hacer para garantizar su preservación, especialmente en un contexto de agravamiento de la crisis climática a nivel mundial. Uno de los principales desafíos es seguir impulsando la creación de AMP en el océano Austral para conservar su biodiversidad. En segundo lugar, la gestión sostenible del turismo es

una prioridad en un contexto de aumento significativo de visitantes a la región. Finalmente, es esencial apoyar a los operadores antárticos nacionales para desarrollar planes de descarbonización de sus actividades y tratar de disminuir al mínimo la contaminación de sus operaciones. En este contexto, el rol de las ONG ambientales y la comunidad científica resulta esencial para persuadir a los países miembros del Tratado Antártico y diseñar políticas a largo plazo que permitan salvaguardar este invaluable ecosistema para las futuras generaciones.

Agradecimientos

Se desea expresar un agradecimiento especial a los autores que han publicado en el *Journal de Asuntos Antárticos*, cuyo trabajo fue la fuente principal de información para la elaboración de este artículo. Sus contribuciones significativas en el campo de la investigación y política antártica fueron fundamentales para profundizar en la comprensión de los desafíos ambientales y los esfuerzos de conservación en la región antártica.

Bibliografía

Brooks, C. (2015). Fishing at the Bottom of the Earth: The Ross Sea Antarctic Toothfish. *Antarctic Affairs*, 1, 25-29.

Cabrera, E. (2017). Japan's Antarctic Whaling Policy, Time for Action for the Antarctic Treaty System. *Antarctic Affairs*, 4, 39-47.

Chwedorzewska, K. J.; Korczak-Abshire, M., y Znój, A. (2020). Is Antarctica under threat of alien species invasion? *Global Change Biology*, 26(4), 1942-1943.

Hughes, K. A.; Pescott, O. L.; Peyton, J.; Adriaens, T.; Cottier-Cook, E. J.; Key, G., y Roy, H. E. (2020). Invasive non-native species likely to threaten biodiversity and ecosystems in the Antarctic Peninsula region. *Global Change Biology*, 26(4), 2702-2716.

Hughes, K. A.; Constable, A.; Frenot, Y.; López-Martínez, J.; McIvor, E.; Njåstad, B., y Xavier, J. C. (2018). Antarctic environmental protection: Strengthening the links between science and governance. *Environmental Science y Policy*, 83, 86-95.

Kavanagh, A.; Bransome, N., y Werner, R. (2017). Towards Creation of a CCAMLR Network of Marine Protected Areas in the Southern Ocean. *Antarctic Affairs*, 4, 7-12.

Kennicutt, M. C.; Sweet, S. T.; Fraser, W. R.; Stockton, W. L., y Culver, M. (1991). Grounding of the Bahia Paraiso at Arthur Harbor, Antarctica. 1. Distribution and fate of oil spill related hydrocarbons. *Environmental Science & Technology*, 25, 509-518.

Leihy, R. I.; Peake, L.; Clarke, D. A.; Chown, S. L., y McGeoch, M. A. (2023). Introduced and invasive alien species of Antarctica and the Southern Ocean Islands. *Scientific Data*, 10(1), 200.

Lucci, J. J.; Alegre, M., y Vigna, L. (2022). Renewables in Antarctica: an assessment of progress to decarbonize the energy matrix of research facilities. *Antarctic Science*, 34(5), 374-388.

Lynnes, A. (2019). The International Association of Antarctica Tour Operators: 28 years and counting. *Antarctic Affairs*, 6, 19-33.

Meredith, M.; Sommerkorn, M.; Cassotta, S.; Derksen, C.; Ekaykin, A.; Hollowed, A., y Schuur, E. A. G. (2019). Polar regions. Chapter 3, *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*.

O'Reilly, J. (2021). Climate action in the Antarctic Treaty System: responding to the Madrid Protocol and the contemporary crisis. *Antarctic Affairs*, 8, 23-32.

Ortúzar, P. (2020). A perspective on Antarctic environmental protection in a changing world. *Antarctic Affairs*, 7, 8.

Roura, R. (2004). Monitoring and remediation of hydrocarbon contamination at the former site of Greenpeace's World Park Base, Cape Evans, Ross Island, Antarctica. *Polar Record*, 40, 51-67.

Roura, R. (2019). Antarctic tourism and overtourism. *Antarctic Affairs*, 1, 7.

Ruberto, L.; Álvarez, L. M., Massot, F., y Mac Cormack, W. (2020). Management and bioremediation of hydrocarbon-polluted soils in Antarctica. *Antarctic Affairs*, 7, 53.

Ruoppolo, V.; Woehler, E. J.; Morgan, K., y Clumpner, C. J. (2013). Wildlife and oil in the Antarctic: a recipe for cold disaster. *Polar Record*, 49, 97-109.

Soutullo, A. y Ríos, M. (2020). Sustainable tourism in natural protected areas as a benchmark for Antarctic tourism. *Antarctic Affairs*, 7, 45-52.

Vermeulen, E.; Thavar, T.; Glarou, M.; Ganswindt, A., y Christiansen, F. (2023). Decadal decline in maternal body condition of a Southern Ocean capital breeder. *Scientific Reports*, 13(1), 3228.

Werner, R. (2015). Penguins And Krill: Life in a Changing Ocean. *Antarctic Affairs*, 1, 37-47.

Werner, R. y Bransome, N. (2017). Progress toward the establishment of marine protected areas in the rapidly changing Western Antarctic Peninsula. *Antarctic Affairs*, 4, 31-37.

2.2 Diagnóstico de la situación actual de los plásticos



Cecilia Sandra Bianco

Ingeniera mecánica aeronáutica (Universidad Nacional de Córdoba).
Coordina el área de Tóxicos de Taller Ecologista desde 2004.

RESUMEN EJECUTIVO

Entre 1950 y 2017, se descargaron al ambiente 5300 millones de toneladas de plásticos. Algunas consecuencias están a la vista, pero otras son poco perceptibles a nuestros ojos, como el impacto de los microplásticos o las sustancias químicas agregadas a los plásticos, que representan un riesgo para la salud. Ante tal volumen de residuos, aparece la industria ofreciendo la incineración y el reciclaje avanzado, todas falsas soluciones para el tratamiento de estos materiales. También, en el afán de desprenderse de sus residuos, algunos países del primer mundo los envían a otros con poca capacidad de control y generan “zonas de sacrificio”. Como respuesta a este nivel de degradación ambiental, en 2022, la Asamblea de las Naciones Unidas por el Ambiente subrayó la necesidad de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plástico que incluye al medio marino, cuyo texto final deberá estar para la firma de las partes a inicios de 2025.

Introducción

Los plásticos son polímeros orgánicos sintéticos con aditivos y, en un 90% de los casos, se fabrican a partir de gas y petróleo (Plastics Europe, 2022). Pueden clasificarse según distintos criterios (GAIA, 2022); por ejemplo, por su capacidad de deformarse frente al calor, pueden ser termoestables o termoplásticos; por su materia prima, biomasa o de material fósil; por su composición, tricapa o multicapa. Otra clasificación se plasma en un símbolo que es un triángulo con flechas como lados, con un número en el centro, el cual indica el tipo de polímero. Así, el 1 se refiere al tereftalato de polietileno (PET), el 2 al polietileno de alta densidad (HDPE), el 3 al policloruro de vinilo (PVC), el 4 al polietileno de baja densidad (LDPE), el 5 al polipropileno (PP), el 6 al poliestireno (PS)¹ y el 7 a “otros”, grupo compuesto por el acrílico, el policarbonato y el nailon, entre muchos otros. Estos íconos triangulares han dado lugar a interpretar que todo producto que tenga esta identificación va a ser indefectiblemente reciclado, y no es así. Desde que comenzó la comercialización de la baquelita, allá por los años 50, ha sido exponencial el aumento de la producción de plásticos, así como también la descarga en el ambiente de sus residuos y posterior generación de microplásticos² y nanoplásticos.

Las consecuencias de un consumo basado en usar y tirar

El plástico expone un sistema de consumo que no se detiene ante la generación de sus consecuencias negativas sobre el ambiente y la salud humana. Estas aparecen mínimamente reflejadas en las numerosas investigaciones que dan cuenta, por ejemplo, de la presencia de microplásticos en la placenta humana, en los pulmones y en la sangre, así como en otras que concluyen que para 2050 el 99% de las aves habrán ingerido plástico.

En el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, por su sigla en inglés) “De la contaminación a la solución” (2021), se alerta sobre los microplásticos porque

actúan como vectores de organismos patógenos perjudiciales para los seres humanos, los peces y las poblaciones acuícolas. Al ser ingeridos, los microplásticos pueden ocasionar cambios en la expresión de genes y proteínas, inflamación, alteración del comportamiento alimentario,

1. Todas las siglas corresponden a los nombres en inglés.

2. Microplásticos: partículas de plásticos menores de 5 mm de diámetro. Nanoplásticos: partículas menores de 1 µm de diámetro (UNEP, 2023).

disminución del crecimiento, cambios en el desarrollo del cerebro y reducción de las tasas de filtración y respiración.

Presentes en el cuerpo humano, pueden inducir la infertilidad (Hu *et al.*, 2024) y reducir la función intestinal (ZonMw, 2021).

Los actuales impactos del reciclaje de plásticos

En los últimos setenta años, se descargaron al ambiente 5300 millones de toneladas (Mt) de residuos plásticos y se estima que mil millones se incineraron (UNEP, 2021), con los perjuicios al ambiente y la salud que esta práctica también conlleva.

Aunque el reciclaje se sigue presentando como una respuesta frente a la contaminación por parte de los países y de la industria vinculados al plástico y a la producción de petróleo, diferentes investigaciones dan cuenta de que el reciclado del plástico a nivel mundial ronda el 10% respecto de la producción. Tan es así que entre 1950 y 2017 se produjeron 9200 millones de toneladas de plástico (resinas y fibras) y se reciclaron solo 700 Mt (UNEP, 2021).

El porcentaje de reciclado radica, fundamentalmente, en cuánto se rescata de los residuos provenientes del empaquetado/envasado que se fabrica con los polímeros PET, HDPE, LDPE y PP (en orden de mayor a menor presencia). Es importante destacar que el reciclaje de plásticos no es un proceso simple. Por ejemplo, no se deben mezclar los diferentes tipos de plásticos y, si se toma como referencia el PET, también se deben separar por color y por el uso que se le haya dado a ese producto, porque de eso dependen los aditivos³ que se le agregan y que le pueden conferir características no deseadas al producto reciclado. En general, los plásticos pueden reciclarse hasta dos o tres veces (National Geographic, 2018), siempre que se incorpore material virgen para mantener la calidad en el producto final. En relación con las plantas de reciclaje mecánico, son una fuente de generación de microplásticos (Kallenbach *et al.*, 2022; Suzuki *et al.*, 2022).

A la vez, la gestión de residuos debería incorporar la separación en origen, de manera que lleguen sin contaminarse para hacer más eficientes sus posteriores procesos.

3. Más información en el apartado "Transparencia y trazabilidad".

En el caso del reciclaje químico⁴ o reciclaje avanzado, se trata de un proceso que libera emisiones tóxicas y genera desechos peligrosos (Bell, 2023), con el agravante de que las plantas pueden sufrir incendios o explosiones y el proceso se basa en un uso intensivo de la energía.

Ante los volúmenes producidos y las limitaciones que tiene el reciclado, algunas de ellas expuestas en los párrafos anteriores, queda en evidencia que la respuesta principal al cese de la contaminación está en la disminución de la producción, más aún cuando las proyecciones indican que para 2040 esta se duplicará y el destino de sus residuos seguirá siendo, indefectiblemente, el agua, el suelo y el aire.

Transparencia y trazabilidad

Otro grave problema vinculado a los plásticos es que se ha llegado a contabilizar que esta industria utiliza más de 13.000 sustancias químicas en sus productos. Estas sustancias pueden agruparse en cuatro categorías, según sus funciones: 1) aditivos que le otorgan propiedades como plasticidad o resistencia al calor o a los rayos ultravioleta, etc.; 2) colorantes; 3) rellenos como mica, talco, etc., y 4) reforzadores, destinados por ejemplo a otorgar propiedades de elasticidad (UNEP, 2023).

Hace unos años, se hizo un muestreo del material plástico con el que estaban fabricados los cubos tipo Rubik, que fueron comprados en distintos países. En este plástico, se encontraron sustancias retardantes de llamas y también dioxinas (Behnisch *et al.*, 2023), que son contaminantes orgánicos persistentes. En el momento del reciclaje, las sustancias incorporadas a los plásticos pueden concentrarse o generar otras sustancias tóxicas (Brosché, 2021). Estos juguetes no tenían ningún tipo de etiquetado que diera cuenta de las sustancias químicas que contenían.

Esta y otras investigaciones han puesto en evidencia la necesidad de contar con un sistema⁵ global de transparencia y trazabilidad para dar a conocer todas las sustancias que se usan durante el ciclo de vida de los plásticos. Esto permitiría, por ejemplo, apartar de la corriente que va a reciclado los plásticos que tengan sustancias tóxicas. Es necesario advertir

4. El reciclaje químico suele referirse a las tecnologías que usan una combinación de calor, presión, oxígeno men- guado, catalizadores o solventes para convertir plástico usado en combustible o insumos para crear un plástico nuevo (GAIA, 2020).

5. Véase: <https://www.globalchemicaltransparency.org/wp-content/uploads/2021/05/How-can-the-mandatory-GMTS-help-various-stakeholders.pdf>

que la mayoría de los bioplásticos⁶ (aquellos materiales que son biobasados, biodegradables o ambas cosas) pueden contener también sustancias químicas tóxicas (Zimmermann, 2020).

Los plásticos y el cambio climático

Otro de los impactos de la producción de plásticos está vinculado al cambio climático. Para abordarlo, es necesario hacer mención del ciclo de vida de los plásticos. La resolución del UNEP “Ciencia de los plásticos” (2022) lo define como un enfoque que

tiene en cuenta los impactos de todas las actividades y resultados asociados a la producción y el consumo de materiales, productos y servicios plásticos, desde la extracción y el procesamiento de las materias primas (refinado, craqueo, polimerización) hasta el diseño, la fabricación, el envasado, la distribución, el uso (y la reutilización) del producto, y el mantenimiento y la gestión del fin de la vida útil, incluyendo la segregación, la recogida, la clasificación, el reciclaje y la eliminación.

El plástico tiene la mayor fuente de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) en la etapa de producción, en la que se concentra el 90% de los GEI que se emiten en su ciclo de vida. Para producir una tonelada de plástico primario, se pueden emitir entre 2,7 y 6,3 toneladas de CO₂e según el tipo de plástico y la fuente de energía utilizada (OCDE, 2022b). Las emisiones anuales de metano a causa del plástico liberado sin control en el ambiente llegan a 2 Mt de CO₂e y las emisiones de los hornos incineradores —el peor de los métodos de disposición para los plásticos— llegan a 1,4 toneladas de CO₂e por cada tonelada incinerada (GAIA, 2019). En un relleno sanitario, las emisiones llegan a 0,1 t de CO₂e por cada tonelada de plástico dispuesta en el predio (OCDE, 2022b).

Con el objetivo de cumplir con el Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura global media del planeta a 1,5 °C sobre los niveles preindustriales, teniendo en cuenta las emisiones de la producción de plásticos y tomando como referencia la producción de 2019, la producción para el año 2050 debe bajar de 460 Mt a 140 Mt en el escenario más conservador (CIEL, 2023). Según GAIA (2019), para 2100, en el caso de que se mantengan los planes de crecimiento de producción de las industrias petroquímica y del plástico, las emisiones de GEI procedentes del ciclo de vida del plástico van

6. Véase: <https://www.european-bioplastics.org/bioplastics>

a representar más de un tercio del presupuesto total de carbono para un aumento de la temperatura de hasta 2 °C.

Una respuesta internacional a la contaminación por plásticos

La resolución 5/14⁷ de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de marzo de 2022, subrayó la necesidad de la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino. A tal fin se creó un Comité Intergubernamental de Negociación (CIN), que deberá tener disponible el tratado para la firma de las partes en 2025. En las negociaciones, se deben acordar los objetivos del instrumento, las medidas que garantizan que se los alcance y que todos los países puedan cumplir con sus obligaciones. También se debe acordar sobre los elementos que se estructuran alrededor del ciclo de vida de los plásticos y los productos plásticos, con la finalidad de abordar la contaminación que generan.

La industria sigue atenta al desarrollo del instrumento legal, y lo demuestra con el envío de un número tal de representantes que, por ejemplo, supera ampliamente el número de delegados y delegadas de los pequeños Estados insulares⁸ o directamente integran delegaciones oficiales. Lo anterior permite suponer que la industria cuida sus intereses en cada negociación.

Es imprescindible, a partir de 2025, contar con este tratado altamente ambicioso que proteja la salud y el ambiente de la contaminación por plásticos con un enfoque en derechos humanos. Este documento debería establecer que el ciclo de vida de los plásticos comienza en la extracción de la materia prima, promover la reducción de la producción, fomentar la transición justa, eliminar las sustancias químicas dañinas y los plásticos innecesarios e incorporar el principio precautorio.

Conclusión

El tratado de plástico en elaboración es un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos que permitirá llevar adelante acciones globales simultáneas para detener la contaminación.

7. Véase: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39917/End%20plastic%20pollution%20Towards%20an%20international%20legally%20binding%20instrument%20%20%28Spanish%20Version%29-%20K2200736.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

8. Véase: <https://www.ciel.org/news/fossil-fuel-and-chemical-industries-at-inc-3/>.

Esto implica frenar el aumento de la producción de estos materiales mientras se instrumentan los medios para disminuirla a volúmenes que no incrementen tampoco el cambio climático.

Por último, es fundamental que la transparencia y la trazabilidad⁹ de las sustancias químicas en los plásticos queden consagradas en el tratado porque son la base para respaldar su objetivo de reducir la contaminación por plásticos.

Bibliografía

Behnisch *et al.* (2023). Global survey of dioxin- and thyroid hormone-like activities in consumer products and toys. *Environ Int*, agosto, 178:108079. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envint.2023.108079>

Bell, L. (2023). Chemical recycling: a dangerous deception. Beyond Plastics and International Pollutants Elimination Network (IPEN), octubre.

Brosché, S.; Strakova, J.; Bell, L. y Karlsson, T. (2021). *La contaminación química generalizada de pellets de plástico reciclado a nivel global*. IPEN, diciembre.

CIEL (Center for International Environmental Law) (2023). Reducing Plastic Production to Achieve Climate Goals: Key Considerations for the Plastics Treaty Negotiations. 25 de septiembre.

GAIA (2019). Plastic Pollution and Waste Incineration.

GAIA (2020). Reciclaje químico: Una distracción, no una solución.

GAIA (2022). Cómo definir los productos, materiales y polímeros de plástico: una propuesta.

Hu, Y.; Shen, M.; Wang, C.; Huang, Q.; Li, R.; Dorj, G.; Gombojav, E.; Du, J. y Ren, L. (2024). A meta-analysis-based adverse outcome pathway for the male reproductive toxicity induced by microplastics and nanoplastics in mammals. *J Hazard Mater*, Mar 5;465:133375.

IPEN (2020). Plásticos, salud y perturbadores endocrinos. Diciembre.

9. Véase: <https://www.globalchemicaltransparency.org/>.

Kallenbach, E. M. F., *et al.* (2022). Plastic recycling plant as a point source of microplastics to sediment and macroinvertebrates in a remote stream. 8 de diciembre.

National Geographic (2018). 7 Things You Didn't Know About Plastic (and Recycling). Disponible en: <https://blog.nationalgeographic.org/2018/04/04/7-things-you-didnt-know-about-plastic-and-recycling/>

OCDE (2022a). Global Plastic Outlook. Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options.

OCDE (2022b). Global Plastics Outlook. Policy Scenarios to 2060. OECD Publishing, París. DOI: <https://doi.org/10.1787/aa1edf33-en>

Suzuki, G., *et al.* (2022). Mechanical recycling of plastic waste as a point source of microplastic pollution. *Environmental Pollution*, 303, 15 de junio. 10.1016/j.envpol.2022.119114.

UNEP (2021). De la contaminación a la solución: Una evaluación global de la basura marina y la contaminación por plásticos. Síntesis. Nairobi.

UNEP (2022). UNEP/PP/INC.1/7. Ciencia de los plásticos.

UNEP (2023). United Nations Environment Programme and Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions. Chemicals in plastics: a technical report. Ginebra.

Plastics Europe (2022). Plastics-the Facts 2022.

Zimmermann, L., *et al.* (2020). Are bioplastics and plant-based materials safer than conventional plastics? In vitro toxicity and chemical composition. *Environ Int*, diciembre, 145:106066. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envint.2020.106066>. ePub, 17 de septiembre de 2020.

ZonMw (2021). Follow-up research into the health risks of microplastics needed. Disponible en: <https://www.zonmw.nl/en/news/follow-research-health-risks-microplastics-needed>

2.3 Bioeconomía y transición verde. Reflexiones preliminares sobre sus potencialidades y límites en la etapa del neoliberalismo radical en la Argentina*



Pablo Alberto Varela

Licenciado en Ciencias Biológicas (UBA). Es consultor en I+D para empresas de diversos sectores de la cadena agropecuaria. Es miembro de la Asociación Argentina-Uruguay de Economía Ecológica (ASAUEE).



Karina Forcinito

Doctora en Economía (UNR). Magíster en Sociología y Política (FLACSO-Argentina) y licenciada en Economía (UBA). Investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Miembro de la Asociación Argentina-Uruguay de Economía Ecológica (ASAUEE).

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco de la agenda de “transición verde” impulsada desde los países centrales, la promoción de la bioeconomía se presenta como uno de los ejes estratégicos necesarios para alcanzar los objetivos de descarbonización y desarrollo de la economía circular. En forma paralela, se indica que brindaría una supuesta solución para los problemas del agotamiento de los recursos no renovables y de la acumulación de residuos no biodegradables.

El artículo aborda, de modo crítico, las definiciones, potencialidades y limitaciones de la bioeconomía como estrategia de sustentabilidad y propone algunos lineamientos

*Estas contribuciones, al igual que todas las de la presente publicación, fueron realizadas de forma ad honorem.

preliminares para su desarrollo desde la óptica de la economía ecológica. Se abordan las posibles implicancias, oportunidades y riesgos asociados con la expansión de la bioeconomía en la Argentina en función de las características estructurales de su sistema productivo y de su rol como proveedor relevante de materias primas de origen biológico a escala global.

Introducción

En este artículo nos proponemos, en primer lugar, abordar las especificidades de la agenda de la transición verde con énfasis en la bioeconomía en la actual coyuntura internacional. Este componente resulta relevante para una economía como la argentina, que posee ventajas naturales en la extracción y producción intensiva en biomasa. En segundo lugar, nos proponemos aportar elementos críticos en relación con la bioeconomía como estrategia de sustentabilidad, desde la mirada de la economía ecológica. A partir de dicho análisis, aportamos lineamientos generales para una transición ecosocial que reconozca la existencia de límites planetarios y procesos económicos entrópicos, e incorpore el principio precautorio, criterios de justicia socioambiental y protección de los derechos humanos y de la naturaleza en la intervención pública frente a la creciente gravedad de la crisis socioambiental global.

Finalmente, indagamos de modo preliminar en los posibles impactos que podría generar el impulso de la bioeconomía desde la perspectiva hegemónica, en el marco de un conjunto más amplio de políticas económicas adoptadas por el gobierno de La Libertad Avanza, liderado por Javier Milei, en estos primeros tres meses de gestión (N. del E.: fecha de redacción del artículo: marzo de 2024).

Para ello, describimos y caracterizamos sintéticamente el concepto de bioeconomía en el marco de la agenda hegemónica global de la transición verde impulsada por los organismos internacionales, los Estados de los países centrales y las grandes corporaciones líderes de propiedad asociada multinacional. Al respecto, analizamos críticamente sus núcleos conceptuales y propositivos desde la economía ecológica y postulamos algunas líneas de intervención que deberían considerarse prioritariamente.

A modo de cierre, caracterizamos brevemente la situación actual de la bioeconomía en la Argentina y proyectamos algunas tendencias que se podrían anticipar considerando las iniciativas impulsadas por la gestión de Milei durante los primeros tres meses de su gobierno.

La agenda hegemónica global: transición verde

El inicio de la elaboración de una verdadera agenda global de transición verde puede situarse a principios del siglo XXI. Entendemos como tal a un conjunto de marcos y directrices de política económica tendientes a dar respuesta, dentro de los límites del sistema capitalista, al reconocimiento de la insustentabilidad de la dinámica económica asociada a sus crecientes impactos ambientales.

Dicha agenda apunta a lograr el desacople entre el crecimiento económico y los impactos ambientales (“desacoplar los bienes económicos de los males ambientales”), partiendo de la premisa de que la economía capitalista es susceptible de ser reestructurada política y socialmente para sostener indefinidamente el crecimiento económico de modo compatible con el carácter limitado del sistema natural. Esta reestructuración posibilitaría un nuevo ciclo de acumulación en el cual se sustituiría el “capital natural” por el artificial, de la mano de las nuevas “tecnologías de la sustentabilidad”.

No casualmente, fue en 2008 y en respuesta a la agudización de la crisis capitalista global cuando la agenda de transición cobró un decidido impulso con el lanzamiento de la Iniciativa de la Economía Verde (IEV) por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El comunicado de prensa entonces emitido por el organismo no dejaba margen de duda acerca de sus objetivos: “El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente lanzó hoy una iniciativa basada en la ‘economía verde’ para reactivar los mercados mundiales de manera sustentable”. La agenda de transición verde cobró mayor definición en 2009 con el lanzamiento del Nuevo Pacto Verde Global, el cual avanzó en la concreción de un conjunto de propuestas que incluyen estímulos fiscales, reformas políticas a nivel nacional y reestructuración de la arquitectura política y de finanzas internacionales. Estas iniciativas apuntan a lograr la reactivación económica buscada a través de la inversión en determinados sectores clasificados como “verdes”. Entre ellos se destacan la construcción de edificios sustentables, las energías renovables, el transporte de bajas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la agricultura sostenible e infraestructuras para el agua, entre otros.

En el contexto de esta agenda de transición, se plantea a la bioeconomía como un paradigma socioproductivo orientado a maximizar la utilización de recursos biológicos en la actividad económica para producir alimentos, materiales y energía. La Estrategia Europea de Bioeconomía (2012) representa la primera experiencia de adopción de políticas hacia el desarrollo de la bioeconomía a nivel de los Estados. Desde entonces se han elaborado

diversas estrategias específicas de promoción de la bioeconomía, tanto de alcance regional como en el ámbito nacional y subnacional, en países centrales y periféricos, incluyendo algunos de los grandes países de América Latina. Por caso, el Pacto Verde Europeo —en el marco del cual se encuentran las iniciativas de promoción de la bioeconomía— comprometió EUR 390.000 millones anuales —equivalentes al 2,7% del PIB regional en 2021— para el período 2021-2030.

¿Qué es la bioeconomía? (según pasan los años)

En el marco de la agenda de transición verde, la bioeconomía se define como

la producción, utilización y conservación de recursos biológicos, incluidos los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la innovación relacionados, para proporcionar soluciones sostenibles (información, productos, procesos y servicios) dentro y entre todos los sectores económicos, con el propósito de posibilitar una transformación hacia una economía sostenible (IACGB).¹

De su definición surge que la bioeconomía no es un sector o rama de la actividad económica, sino que agrupa a un conjunto de actividades —tanto del sector primario como industriales y de servicios— tan diversas como agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, industria farmacéutica, cosmética, materiales de construcción, industria de alimentos, producción de combustibles, producción de energía, sanidad y producción animal y vegetal, y una larga lista cuyo punto en común es su posibilidad de estar “biobasadas”, es decir, basadas en la utilización de organismos vivos o sus componentes (biomasa), procesos biológicos, o información relacionada con dichos organismos y procesos.

Como paradigma socioproductivo, la bioeconomía es entendida como un entramado de múltiples cadenas de valor en cuya base común se encuentran los recursos biológicos y los conocimientos relacionados con ellos. Dicho entramado tendría ciertas características distintivas —incluyendo la centralidad tanto de los insumos biológicos como de ciertas tecnologías y conocimientos aplicables en su función de producción— que justificarían convertirlo en un objeto específico de política económica, subsumiendo al tradicional eje de la “política agroalimentaria”.

1. El Consejo Consultivo Global para la Bioeconomía Internacional (IACGB, por sus siglas en inglés) es una institución no gubernamental con amplia influencia en el desarrollo de la agenda de la bioeconomía a nivel internacional.

Si bien según esta visión la bioeconomía incluiría la utilización de principios tales como el biomimetismo o soluciones basadas en la naturaleza, el rol central para su desarrollo es otorgado a nuevas biotecnologías disruptivas de los procesos naturales, en particular las transgénesis y las nanotecnologías, cuyos riesgos y consecuencias resultan en muchos casos impredecibles. En su concepción,

la biotecnología en general y la convergencia tecnológica (en particular entre la biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías digitales) son centrales para potenciar el desarrollo de la bioeconomía, pues permiten aumentar las fronteras para la utilización sostenible de toda la gama de recursos biológicos disponibles. También son esenciales para entender y replicar los comportamientos y procesos desarrollados por organismos a lo largo de miles de millones de años de evolución, por ejemplo, para adaptarse a diferentes condiciones ambientales (Rodríguez *et al.*, CEPAL 2019).

Sin embargo, el concepto de *bioeconomía* fue desarrollado originalmente por el economista rumano Nicholas Georgescu-Roegen, quien lo utilizó para postular un sistema económico ideal subordinado a los límites biofísicos del planeta. En nuestra opinión, el significado original del término *bioeconomía* ha sido radicalmente alterado al ser incorporado en la agenda de transición verde, al punto de resultar prácticamente opuesto en varios sentidos.

Aunque Georgescu-Roegen, uno de los precursores de la economía ecológica, no explicitó una definición del término *bioeconomía*, podemos rastrear su concepción a sus trabajos previos sobre la entropía y el proceso económico. Este autor advierte que los procesos económicos no escapan a las mismas restricciones termodinámicas de los fenómenos biológicos: en primer lugar, que en cualquier proceso real, la calidad de la energía se degrada (la entropía total aumenta), lo cual implica que no es posible reciclar la energía que se utiliza. La segunda restricción obedece a la imposibilidad práctica de convertir energía en materia, lo cual implica que la materia de “baja entropía” (altamente organizada) es el insumo más crítico para el proceso económico. En tercer lugar, y como corolario, la imposibilidad de “cerrar el ciclo” de materia-energía, anticipando su escepticismo hacia la factibilidad de la hoy llamada “economía circular”.

En definitiva, Georgescu-Roegen plantea como solución una bioeconomía, esto es, un sistema económico capaz de autolimitarse y ajustarse a los límites biofísicos naturales, rechazando explícitamente la posibilidad del crecimiento económico infinito. Para su realización propone un programa mínimo cuyos puntos centrales son la suficiencia en el consumo, la eliminación

de la utilización de energía fósil y la agricultura orgánica como única forma aceptable de producir alimentos.²

Como vemos, el planteamiento original de Georgescu-Roegen poco tiene que ver con la concepción hegemónica de la bioeconomía según la agenda de transición verde, cuya aspiración es lograr a través del conocimiento y la tecnología un aumento en el grado de control sobre los procesos naturales y una optimización de su explotación para los fines económicos, principalmente, a fin de asegurar el crecimiento como condición necesaria para la expansión de la acumulación de capital.

Límites y riesgos de la bioeconomía para la transición socioecológica

Luego de situar a la bioeconomía en su contexto político, describir brevemente su marco teórico, e introducir el análisis crítico proveniente de la economía ecológica, presentamos una síntesis de las que consideramos sus potencialidades y limitaciones.

El problema de la escala

El primer aspecto limitante se refiere a las aplicaciones de la bioeconomía que aspiran a reemplazar materiales no renovables de gran volumen de consumo. Nos referimos especialmente a las propuestas de reemplazo de los combustibles fósiles y de los materiales de construcción.

Conviene dimensionar el problema en términos biofísicos. A modo de ejercicio, si tomamos como referencia el actual mix de producción de biocombustibles de la Argentina y sus rendimientos estándar, un reemplazo de tan solo el 5% del consumo mundial de combustibles fósiles por biocombustibles implicaría duplicar la extracción de biomasa a nivel global. Si bien el ejercicio no resulta estrictamente aplicable debido a las especificidades de los diversos tipos de combustibles y situaciones locales, nos da una idea de la imposibilidad de escala para la aspiración de un reemplazo significativo de la energía fósil por biocombustibles. Con respecto a la factibilidad de reemplazo masivo de materiales de construcción no renovables (minerales), basta señalar que la extracción global de minerales para la construcción alcanzó 50 millones de toneladas en 2023, lo cual representa casi el doble de la extracción global de biomasa.

2. El desarrollo del concepto de agroecología es posterior a los trabajos de Georgescu-Roegen.

De acuerdo con las diversas estimaciones científicas, el ser humano se apropia en la actualidad de una fracción del 20 al 30% de la producción primaria global de biomasa. Esto significa que una sola especie (la humana) entre el millón de especies animales se apropia de un quinto a un tercio de la producción total de la naturaleza. Estos niveles ya resultan insostenibles, tal como lo demuestra que tanto el cambio de uso del suelo como la integridad funcional de la biósfera (esto es, la acelerada desaparición y degradación de ecosistemas) constituyen dos de los límites planetarios ampliamente transgredidos, de acuerdo con los estudios más recientes elaborados por el Centro de Resiliencia de Estocolmo. Por lo tanto, cualquier aumento en la extracción de biomasa representaría una presión adicional que profundizaría la transgresión de los límites biofísicos del planeta, sin que ello posibilite la sustitución de cantidades relevantes de “recursos no renovables” a nivel agregado.

Soslayar el problema de la escala de extracción de biomasa necesaria para lograr una sustitución significativa de materiales no renovables conlleva el peligro de subestimar los potenciales efectos de la formidable presión extractiva que esta pretensión implicaría para los países que cuentan con alta biocapacidad relativa, como la Argentina.

El principio precautorio

Tanto a nivel mundial como en nuestro país, el desarrollo de la bioeconomía resulta promovido por actores empresariales y Estados que vienen liderando la agricultura industrial basada en el uso de agrotóxicos con graves perjuicios para la salud y los ecosistemas. El análisis de los documentos sobre bioeconomía, elaborados tanto por el IACGB como por diversos organismos de las Naciones Unidas —Instituto Interamericano para la Cooperación en Agricultura y Comisión Económica para América Latina y el Caribe— y, a nivel local, por las diversas cámaras empresariales del agronegocio doméstico —Asociación Maíz y Sorgo Argentino (MAIZAR) y Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID), entre otras— no deja lugar a dudas acerca de la centralidad y falta de criticidad que esta agenda le otorga al rol de las biotecnologías, en particular con respecto a las variedades vegetales transgénicas.

Más allá de los cuestionamientos existentes hacia la seguridad alimentaria, sanitaria y ambiental de los cultivos transgénicos y sus productos (véase, por ejemplo, Shen *et al.*, 2022), resulta imposible soslayar que su introducción y difusión ha conducido a la generalización de un sistema productivo basado en el uso de peligrosos agrotóxicos con graves consecuencias sanitarias y ambientales. Sistema que, además, genera una fuerte y

creciente conflictividad social a lo largo del planeta y especialmente en América Latina.

Lo anterior nos lleva a plantear el riesgo concreto de que la promoción de la bioeconomía sea puesta al servicio de la expansión de un modelo productivo que, según quedó demostrado, es peligroso e insostenible, operando como un obstáculo en lugar de un incentivo hacia una verdadera transición ecológica.

No todo lo biobasado es sostenible

Una de las grandes expectativas de la bioeconomía apunta a las biorrefinerías para sustituir combustibles fósiles por biocombustibles. Las biorrefinerías de bioetanol de maíz con frecuencia son presentadas como un paradigma del eslabonamiento bioeconómico virtuoso, y se destaca la multiplicidad de productos derivados del proceso (alcohol, burlanda, energía, abono) como un ejemplo de “economía circular”.

Sin embargo, y más allá de las cuestiones de escala previamente planteadas, la producción de biocombustibles a partir de cultivos alimentarios ha sido sujeta a diversas críticas, tanto desde el punto de vista de su rendimiento energético neto como desde el lado de la seguridad alimentaria y su huella de carbono real (Carpintero, 2008). Además, en la Argentina, la enorme mayoría de los cultivos utilizados para elaborar biocombustibles se producen mediante el cuestionado modelo basado en el uso de cultivos transgénicos y de agrotóxicos cada vez más agresivos para la vida.

En los procesos naturales, a diferencia de lo que ocurre en los procesos económicos, no existen residuos, entendiendo por estos a los materiales que ya no tienen valor de utilidad como tales. En los ecosistemas, tanto naturales como agroecosistemas, toda la materia orgánica es susceptible de ser utilizada por algún tipo de organismo. La economía de la naturaleza siempre es circular.

Por esta razón, no existe *a priori* un argumento teórico para considerar más “sostenible” un determinado uso de la biomasa “residual” que otro uso alternativo. El análisis de un proyecto bioeconómico puntual debe incluir un examen —riguroso y libre de conflictos de interés— sobre sus impactos socioambientales antes de dar por sentada su compatibilidad ambiental.

Propuesta de lineamientos preliminares para una bioeconomía ambientalmente sostenible

Luego de la crítica ecológica al programa hegemónico de la bioeconomía y tras identificar algunas de las principales limitaciones y riesgos, cabe preguntarse si es posible pensar en una bioeconomía que presente oportunidades para el agregado de valor y la generación de ocupación laboral en diversas ramas de la actividad, sin que ello represente un aumento de la presión ambiental, o inclusive posibilitando mejoras ambientales.

La respuesta podría ser afirmativa si la política pública reconociera las restricciones ambientales y, por lo tanto, promoviera proyectos que impliquen una alta suma de valor con un bajo impacto ambiental, en primer lugar. En tal sentido, los extractos vegetales para uso cosmético, nutricional y farmacéutico, enzimas y microorganismos para uso industrial y alimenticio, bioinsumos agropecuarios orgánicos, entre otros, son algunas de las categorías de productos que podrían satisfacer tales requisitos.

La política pública debería orientarse en forma prioritaria hacia la promoción de proyectos que utilicen subproductos de un modo más ventajoso que los usos actuales, tanto desde el punto de vista socioambiental como económico. En el caso de cultivos dedicados al bioproducto, deberían seleccionarse aquellos cuya producción implique huellas ambientales (hídrica, material, de carbono) reducidas y sin uso de agrotóxicos.

En el campo de las bioenergías, debería mantenerse el principio general de priorizar la utilización de subproductos por sobre los cultivos dedicados al biocombustible, muy especialmente si poseen un uso alimentario (por ejemplo, el maíz). En el caso de los proyectos netamente bioenergéticos, debería considerarse como elementos decisivos a los rendimientos netos de energía y los impactos ambientales mediante un análisis de ciclo de vida. En particular, la recuperación secundaria de biogás a partir de excretas de animales —dada la magnitud de la producción animal intensiva en nuestro país— podría implicar beneficios ambientales y económicos relevantes, aunque debería ser analizada en el contexto de una discusión más general sobre la sostenibilidad del actual sistema de producción intensivo y del perfil de consumo basado en una alta proporción de proteína animal.

Otro campo potencialmente virtuoso es el de las tecnologías de remediación, tanto *in situ* como *ex situ*, habida cuenta de la enorme magnitud del problema de la contaminación industrial, minera y de la proveniente de basurales a cielo abierto en la Argentina.

Finalmente, la creación de un entramado bioeconómico sobre la base de los principios de economía ecológica esbozados podría representar un modo de favorecer la transición a la agroecología si se promoviese de modo preferencial a las cadenas de valor basadas en las prácticas agroecológicas y orgánicas. Por el contrario, debería evitarse especialmente que la política hacia la actividad derive en una expansión del modelo productivo dominante en el agro argentino, insostenible en las dimensiones ambiental y social.

Desde una perspectiva social y ambientalmente responsable y solidaria, el desarrollo de una política bioeconómica como la postulada requiere una planificación regional y nacional en clave del enfoque del nexo existente entre agua, energía y alimentos. El objetivo sería preservar y utilizar de modo sustentable, eficiente y con criterios de justicia socioambiental el agua dulce —con eje en las cuencas hídricas— y la oferta energética minimizando las emisiones de GEI y el daño ambiental en general. El involucramiento de la ciudadanía en la construcción de este sistema de planeamiento económico sobre los territorios resulta un componente fundamental para sostener la vida y la democracia.

Todo ello requeriría contar con una cuenta satélite ambiental en el marco del sistema de contabilidad nacional que posibilite cuantificar stocks y flujos biofísicos, con el fin de monitorear la evolución del patrimonio natural y, además, preservarlo. También, promover la contabilidad ambiental en las empresas, cámaras y organizaciones productivas que deben reformular sus procesos extractivos, productivos, logísticos, de transporte y comercialización, así como el tratamiento de residuos de modo imperioso. La implementación plena del libre acceso a información pública de calidad, tal como establece el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, constituye un requisito básico para la viabilidad de la propuesta.

Reflexiones finales acerca del escenario que plantea la política económica vigente sobre la bioeconomía en la Argentina

El actual gobierno de La Libertad Avanza ha asumido una posición filiada con ciertas corrientes del neoliberalismo radical junto con una postura negacionista de la crisis ecosocial que ha derivado en un programa, al menos preliminar, de reforma del Estado. Este programa apunta a la mercantilización creciente de la vida social en su conjunto y a la supresión de la política ambiental de corte institucional como herramienta imprescindible para la sostenibilidad.

Desde su perspectiva, son “los mercados y los agentes económicos” las instituciones que deben construir el ambiente y preservarlo mediante el sistema de precios. El posicionamiento del primer mandatario, Javier Milei, en materia ambiental se limita a la promoción por parte del Estado de mercados de derechos de usufructo de los bienes comunes como única política económica ambiental, al menos según sus declaraciones. Esto ocurre en un contexto de renuncia estatal a la regulación incluso mínima del comportamiento empresarial y de las personas físicas en relación con la prevención y reparación del daño ambiental. Cabe agregar que, en este contexto, la política económica ambiental se realiza a través de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía.

La promoción de la bioeconomía aparece como una prioridad discursiva del Gobierno en el momento de proyectar el crecimiento económico, en virtud de su potencial exportador y, por lo tanto, generador de divisas fundamentales para sostener el creciente endeudamiento externo y la fuga de capitales en el país. La bioeconomía involucra a los principales complejos exportadores del país centrados en soja, maíz, trigo, girasol, carnes y cueros bovinos, y los sectores forestal, pesquero y petroquímico, entre otros, que de acuerdo con el INDEC (2023) concentran el 55% de las exportaciones para 2023. Estos sectores a su vez están conformados por un grupo muy concentrado de conglomerados nacionales y extranjeros que poseen un importante poder de mercado y de veto sobre las políticas públicas.³ Sin embargo, medidas como la maxidevaluación nominal de la moneda doméstica del orden del 118% tomada en diciembre de 2023, el fuerte proceso de endeudamiento externo que se impulsa desde la gestión del Banco Central, los intentos —aún fallidos— de apertura comercial asimétrica al resto del mundo y la generalización de las retenciones a las exportaciones que involucran a la industria, así como la supresión de la promoción industrial, claramente vislumbran un escenario de profundización de la tendencia a la primarización y a la financierización preexistente en la estructura productiva. Este conjunto de decisiones otorga beneficios, en especial para la producción de petróleo y gas, minería, la actividad agropecuaria y la intermediación financiera. En forma paralela, el Gobierno omite considerar la relevancia de los servicios (educación, salud, etc.), la obra pública y el gasto social, la industria, la construcción y el comercio interno para sostener la satisfacción de necesidades de la mayor parte de la población.

3. Aceitera General Deheza, Molinos Agro, la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) y Agricultores Federados Argentinos (AFA), COFCO (de capitales chinos), Cargill, Louis Dreyfus Company, ADM, También Chevron Argentina S. R. L., Compañía General de Combustibles S. A., ENAP Sipetrol Argentina S. A. y Petrobras Argentina S. A. se encuentran entre las principales empresas y conglomerados exportadores.

En contraposición a lo postulado por la bioeconomía, incluso en su versión hegemónica, esta política puede conducir con una alta probabilidad a profundizar la especialización internacional en la producción primaria con poco valor agregado, así como el daño ambiental que varias de ellas vienen generando en los territorios (agricultura industrial basada en agrotóxicos, minería metalífera a cielo abierto, hidrocarburos no convencionales). Con ello, a la vez, se incrementará la vulnerabilidad externa a los ciclos de los precios de las denominadas *commodities*, la tendencia al endeudamiento crónico, y la escasa capacidad de la economía para crear puestos de trabajo en general, y empleos sustentables en particular, lo cual requeriría diversificar y complejizar su entramado productivo. Más aún, estas políticas pueden impactar en forma negativa incluso sobre las cadenas agroindustriales con desempeño exportador, simplificándolas o desintegrándolas verticalmente, y sobre los complejos productivos de las economías regionales, extremando aún más los escandalosos niveles de pobreza e indigencia que tiene el país.

Bibliografía

Rodríguez A.; Mondaini A. y Hitschfeld M. (2017). *Bioeconomía en América Latina y el Caribe. Contexto global y perspectivas*. CEPAL - Serie Desarrollo Productivo N° 215. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fc7c806b-a4e2-4c22-b3a8-7f2f2df82d10/content>

Carpintero O. (2008). Biocombustibles y uso energético de la biomasa: un análisis crítico. *Boletín CF+S Nro. 37 - Universidad Politécnica de Madrid*. Disponible en: <https://polired.upm.es/index.php/boletincfs/article/view/2388/2469>

Shen, C.; Yin, X.; Jiao, B., *et al.* (2022). Evaluation of adverse effects/events of genetically modified food consumption: a systematic review of animal and human studies. *Environ Sci Eur* 34, 8. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12302-021-00578-9>

INDEC (2023). Informes técnicos. Vol. 8, n° 46. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/complejos_03_24B0330413F2.pdf

2.4 América Latina necesita financiamiento justo para combatir la crisis climática



Patricia Miranda

Directora de Incidencia Global de Latindadd y cofacilitadora del Grupo de Justicia Económica del Civil 7 (C7). Tiene una maestría con énfasis en Finanzas (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Bolivia-México) y una especialización en Financiamiento Público y Deuda (Debt Relief international, Reino Unido).



Carola Mejía Silva

Economista (Universidad Católica Boliviana San Pablo) y máster en Desarrollo Económico (Instituto de Estudios Sociales, Holanda). Es coordinadora del Área de Justicia Climática, Transiciones y Amazonía en Latindadd.

RESUMEN EJECUTIVO

La crisis climática se acelera en un contexto de crisis múltiple. En la reciente COP28, se logró hacer un llamado a transitar lejos de los combustibles fósiles para atender la crisis climática. Sin embargo, el punto crucial aún pendiente es quién financiará esa transición en los países de ingreso bajo y medio, y cómo se hará. Este contexto se agrava considerando los altos niveles de endeudamiento en el Sur Global, el incumplimiento de los compromisos de financiamiento climático de los países ricos, las limitaciones de los mecanismos financieros vigentes y el poco tiempo que le queda a la humanidad para frenar la crisis climática. Por ello, se requieren soluciones distintas que respondan a las necesidades reales, que sean ágiles y que garanticen acceso a financiamiento justo. Resulta importante promover alternativas diferentes a las falsas soluciones que se han estado impulsando desde la esfera política en el marco del financiamiento climático.

Financiamiento escaso y peso de la deuda en la región

Producto de la crisis múltiple y de un sistema financiero internacional injusto y neocolonial, las deudas externa e interna han alcanzado niveles récord en el mundo, lo que ha llevado a casi sesenta “países en desarrollo” a enfrentar severos problemas por endeudamiento. De estos países, diez pertenecen a América Latina y el Caribe (ALC).

El endeudamiento en países de ALC ha ido creciendo con diferencias en la situación y la composición de la deuda de cada país. El aspecto más preocupante en el problema sistémico de la deuda es el pago de los intereses, que está consumiendo cada vez más recursos de los presupuestos públicos y limita el espacio fiscal y la capacidad de los gobiernos de asignar partidas para la inversión climática.

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés), en varios países de ALC, el pago de intereses supera el gasto público en salud, educación e inversión pública. Más de la mitad de la población de esta región (351 millones de personas) vive en países que gastan más en el pago de la deuda que en salud.

Latindadd estimó que en la región amazónica el peso del servicio de la deuda externa respecto a los ingresos de los gobiernos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Guyana representa, en promedio, el 8,6%. Si se toma en cuenta también la deuda interna, el promedio de servicio de la deuda total/ingresos para esos países sube al 47%. El servicio de la deuda externa, en algunos casos, puede llegar a ser superior al gasto que el gobierno central destina a salud o educación, y para los cinco países amazónicos mencionados, el pago del servicio es superior al gasto público en protección del medio ambiente.

La tasa de interés que pagan los países de ALC —en promedio, del 7,7%— es superior a la que se paga en países ricos como Estados Unidos, que es del 3,1% (UNCTAD, 2023). Una mayor vulnerabilidad climática del país deudor implica, injustamente, una mayor tasa de interés (Cevik, Tovar-Jalles, 2020), lo que repercute de manera negativa en la capacidad del país para invertir en medidas de resiliencia climática y se convierte en un círculo vicioso entre deuda y crisis climática.

Por otro lado, la clasificación de países de ingreso medio o alto del Banco Mundial, sobre la base del criterio de producto nacional bruto (PNB) per cápita, esconde una serie de vulnerabilidades sociales y climáticas que se reflejan en otros indicadores. De esta clasificación depende el grado de

concesionalidad y ayuda que reciben los países de la región. Según este único criterio, los países de ALC son clasificados como de ingreso medio, lo que limita su acceso a financiamiento concesional y a alternativas de alivio de deuda.

Por otro lado, el peso del pago de la deuda ejerce presión en los países del Sur Global para que se continúe invirtiendo en sectores extractivos, principalmente en hidrocarburos, minería y agroindustria. Esto conlleva impactos negativos a nivel social y ambiental para grupos históricamente desprotegidos y retrasa la transición energética de estos países, así como el cumplimiento de sus propios compromisos climáticos. También hay evidencia que demuestra que acreedores como el FMI ejercen presión sobre países deudores para que inviertan más en sectores extractivos altamente contaminantes (Debt Justice, 2023), y calificadoras de riesgo como Moody's han amenazado a Ecuador, entre otros países, con reducir su calificación crediticia por la consulta pública que derivó en la decisión popular de no explotar petróleo en el Parque Nacional Yasuní.

Ante un reducido espacio fiscal, un peso de la deuda cada vez más alto y la falta de acceso a recursos suficientes para enfrentar los crecientes impactos negativos de la crisis climática, los recursos públicos para combatir esta crisis son escasos. Los países de ALC acuden al financiamiento climático internacional en el marco del compromiso asumido en 2009 por los países ricos, que, a la fecha, aún no han logrado movilizar los USD 100.000 millones anuales que se trazaron como meta para 2025. Ahora se sabe que este monto es insuficiente ante las verdaderas necesidades de los países del Sur para enfrentar la crisis climática. Peor aún, ALC accede solo al 17% de este financiamiento, anualmente, y el 81% llega en forma de préstamos que incrementan los niveles de la deuda externa.

Estos fondos son de difícil acceso, en especial para poblaciones expuestas a un mayor grado de vulnerabilidad como las comunidades indígenas, mujeres, niñez y juventudes, familias de escasos recursos, personas con discapacidad, etc. Además, los procesos de postulación de proyectos para recibir fondos climáticos, como el Fondo Verde del Clima (FVC), pueden demorar hasta cinco años.

A esto se suma que solo el 27% del financiamiento climático internacional se destina a proyectos de adaptación, que deberían ser una prioridad en regiones como la nuestra.

América Latina y el Caribe ante los crecientes impactos de la crisis climática

La región genera solo el 11% de las emisiones globales de los gases contaminantes que causan la crisis climática (IPCC, 2022); sin embargo, es altamente vulnerable a sus impactos. Ello es evidente dado el aumento de la temperatura promedio que, según lo anunciado por la Organización Meteorológica Mundial, en 2023 llegó a 1,45 °C, con variaciones de $\pm 0,12$ °C, lo que sobrepasa el umbral previsto por la comunidad científica de 1,5 °C como el límite para garantizar un futuro habitable para la humanidad.

En 2023 los impactos se han profundizado debido al fenómeno de El Niño, por ejemplo, con sequías muy severas que han afectado directamente a los pequeños agricultores de áreas rurales y han puesto en riesgo la disponibilidad de agua en distintas regiones, así como la seguridad alimentaria de la población. Por otro lado, se han registrado tormentas e inundaciones que han afectado a varias familias y han generado millonarias pérdidas y daños a la infraestructura. Por su parte, los incendios forestales han arrasado otra vez con millones de hectáreas de bosque, lo que no solo impacta en la biodiversidad, sino que también desplaza a las comunidades indígenas que habitan en esos territorios y los protegen.

Aunque la quema de combustibles fósiles es la principal fuente generadora de los gases contaminantes que causan la crisis climática, no puede haber contradicción más grande que tener como país anfitrión y presidiendo las negociaciones climáticas a uno de los mayores productores de petróleo del mundo, Emiratos Árabes Unidos. Esto pone en tela de juicio lo negociado durante 2023 y genera riesgos para la vida de 8000 millones de personas en los próximos años por la falta de ambición en los resultados obtenidos en el marco de la COP28. Sin duda, esta conferencia estuvo cooptada por los intereses de una industria que está asfixiando al planeta con su codicia y acortando el poco tiempo que le queda a la humanidad para frenar oportunamente la crisis climática.

El único país de ALC que dio un gran ejemplo fue Colombia, que se sumó al Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles, y adoptó el compromiso de renunciar a su dependencia de los combustibles fósiles y a apostar a la transición hacia nuevas fuentes de energía.

Por primera vez después de 28 años, se logró hacer un llamado a transitar lejos de los combustibles fósiles para atender la crisis climática. Sin embargo, el punto que quedó sin resolverse y que será crucial para avanzar en una transición justa fue, precisamente, quién financiará esa transición en los

países de ingresos bajos y medios, considerando la falta de cumplimiento de los actuales compromisos asumidos en materia de financiamiento climático por parte de los países ricos, responsables de la histórica deuda climática.

Demandas y propuestas de financiamiento climático justo para ALC

Al considerar el incumplimiento de los países ricos respecto a los compromisos de financiamiento climático, las limitaciones de los mecanismos financieros de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), las necesidades de los países “en desarrollo” para hacer frente a la crisis climática, estimada en USD 5800/5900 millones hasta 2030, y el poco tiempo que —de acuerdo con las predicciones de la ciencia— le queda a la humanidad para frenar la crisis climática, se necesitan soluciones distintas a las anteriores, ágiles y que garanticen acceso a un financiamiento justo.

Desde Latindadd instamos a unir voces y demandarle a la comunidad financiera internacional una transformación del sistema financiero en favor de la vida, que respete los derechos humanos, así como los límites planetarios, mediante los siguientes puntos:

1. Exigir a los países del Norte Global el urgente cumplimiento de sus compromisos, tanto en materia de financiamiento climático como en la reducción de sus emisiones de gases contaminantes, principalmente de fuentes fósiles, sin que ello profundice el extractivismo en el Sur Global.
2. Rechazar las falsas soluciones, como los mercados de carbono y otros instrumentos que promueven la financiarización de la naturaleza.
3. Exigir mayor financiamiento climático sin deuda ni condiciones para los países de ALC, que responda a las necesidades reales, priorizando el acceso para las comunidades indígenas y otros grupos altamente vulnerables, en especial en cuanto a adaptación y a cubrir daños y pérdidas.
4. Exigir que el nuevo fondo para pérdidas y daños, cuya operativización fue aprobada en la COP28, garantice acceso directo, adicional y sin deuda a los grupos más afectados por la crisis climática. No obstante, tener al Banco Mundial administrando este fondo pone en riesgo esos pedidos desde la sociedad civil.

5. Llevar a las instancias internacionales un pedido regional común para nuevas emisiones de derechos especiales de giro (DEG) como nueva fuente de financiamiento climático, idealmente de acuerdo con criterios de distribución novedosos, que prioricen la asignación a países con mayor vulnerabilidad.
6. Exigir la cancelación del servicio de deuda y moratoria para países afectados por eventos climáticos extremos y el acceso inmediato a recursos que no generen deuda para la recuperación; asimismo, promover el alivio de deuda desde acreedores públicos y privados para liberar recursos que financien, principalmente, la adaptación y conservación de áreas megadiversas, como la Amazonía. Los canjes de deuda por naturaleza y clima pueden ser una alternativa más si se dan a gran escala y cuando no prioricen intereses de intermediarios privados.
7. Alinear un pedido regional para promover una gobernanza económica global más democrática y justa, en la cual los países del Sur tengan una mayor participación en la toma de decisiones de instituciones financieras multilaterales y en fondos climáticos, y reformar la actual arquitectura financiera internacional, poniendo en el centro la vida y no el capital.
8. Promover y exigir un mecanismo de reestructuración de la deuda justo, independiente, oportuno, transparente y vinculante a todos los acreedores, en el seno de las Naciones Unidas, y no bajo el liderazgo de los acreedores, como el G20, el FMI o el Club de París.
9. A nivel global, demandar la implementación de impuestos verdes internacionales y progresivos para corporaciones de combustibles fósiles y de otras actividades altamente contaminantes, gravar las sobreganancias y aplicar impuestos a la riqueza, cuya recaudación pueda aportar al financiamiento climático de los países que más necesidades tienen.
10. Demandar la consideración de nuevos indicadores que reflejen las vulnerabilidades económicas, sociales y climáticas de los pueblos de ALC, más allá del indicador de ingreso nacional bruto (INB) per cápita, a fin de contar con criterios integrales que permitan acceder a un financiamiento justo accesible para grupos altamente vulnerables a la crisis climática.

Bibliografía

UNCTAD (2023). A World of Debt. A growing burden to global prosperity.

Cevik, S. y Tovar-Jalles, J. (2020). This changes everything: Climate shocks and sovereign bonds. IMF Working Paper.

Debt Justice (2023). The debt-fossil fuel trap: Why debt is a barrier to fossil fuel phase-out and what we can do about it.

IPCC (2022). Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P. R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, EE. UU. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781009157926.001>. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3>

2.5 El ascenso de la extrema derecha y los desafíos para la democracia



Roberto Gargarella

En el marco de una entrevista, el abogado, investigador y sociólogo hizo un análisis de las primeras medidas del nuevo gobierno nacional y se refirió a la necesaria participación de la sociedad en el debate.

El abogado y sociólogo Roberto Gargarella conversó con Pía Marchegiani, directora ejecutiva de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), sobre los primeros pasos de la gestión del gobierno de Javier Milei. Con su gran experiencia y su mirada especializada, en la charla que tuvo lugar el 26 de enero de 2024 se enfocó en los desafíos que tiene la democracia frente a un equipo gubernamental que conjuga elementos de extrema derecha, otros esotéricos y una “impericia política descomunal asociada con la arrogancia y la improvisación”.

Gargarella también es doctor en Derecho (UBA y Universidad de Chicago), posee un posdoctorado (Balliol College de Oxford), es docente, escritor e investigador superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) especializado en derechos humanos, democracia, filosofía política, derecho constitucional e igualdad y desarrollo. También es autor de una veintena de libros que incluyen *El derecho como conversación entre iguales* (Siglo XXI), *Manifiesto por un derecho de izquierda* (Siglo XXI) y *Latin American Constitutionalism* (Oxford UP).

A poco más de un mes de la asunción de Javier Milei como presidente de la Nación, ¿qué lecturas hacés sobre el nuevo gobierno nacional?

Lo primero que pienso es que todos tenemos una perplejidad, doctrinarios, analistas, periodistas, y estamos sobreinterpretando o tratando de asignar significados a acciones que a veces no tienen el tipo de explicación que esperamos, basada en la racionalidad y el cálculo. En este tiempo, hicimos un esfuerzo por detectar cuál era el hilo conductor, cuál era la racionalidad detrás de ciertos comportamientos, y debatimos si se trataba o no de una gran estrategia —como la que terminamos atribuyendo a la estrategia electoral vencedora— destinada a aprobar un enorme entramado de medidas a través del temor, por ejemplo. Esta puede ser una estrategia perfectamente racional: “hacerse el loco” para inspirar temor en el adversario, exigirle cien y obtener cincuenta, dar el primer golpe y obligar al interlocutor, en este caso la oposición, a estar a la defensiva.

Creo que en esa primera reacción estamos justamente sobreinterpretando, asignando una inteligencia que falta. Lo que uno ve es lo que está más a la vista: un presidente y su hermana, dos personajes que uno puede definir como extraños, *freaks*, que viven en un mundo más bien caricaturesco, vinculado al esoterismo, la astrología, las fuerzas del cielo. Después, hay algunos núcleos, como puede ser el pequeño equipo que está trabajando con Federico Sturzenegger, que diseñó una serie de medidas con una lógica con la que uno puede estar completamente en desacuerdo, pero con una lógica al fin, más allá de que, al mismo tiempo, muestran una tremenda irracionalidad en lo que hace a los modos de implementación. También hay otras figuras en el gabinete, por ejemplo en Desarrollo Humano, con comportamientos extraños y que revelan no un gran plan o estrategia detrás, sino más bien distintos modos de improvisación, impericia, falta de experiencia, incapacidad. Y está el primer abogado de la Nación, Rodolfo Barra, junto con algunos personajes que aparecen en Cultura, que presentan otra faceta dentro de ese archipiélago de extrañezas, más vinculada a una ideología de extrema derecha. No diría que ese es el componente dominante en el gobierno, pero sí que se combinan ese tipo de extrañezas: elementos esotéricos, otros de extrema derecha y una impericia política descomunal asociada con la arrogancia y la improvisación.

Lamentablemente, la explicación que parece corresponderse mejor con los distintos comportamientos que uno advierte no es la más compleja, sino la más burda. Da miedo pronunciarla porque tiene que ver con personajes que apelan a las fuerzas del cielo y muestran un gran nivel de impericia política, peligrosísima, desde ciertas convicciones básicas democráticas.

Desde una perspectiva más filosófica, sociológica, ¿por qué surgen estos liderazgos? Hay que considerar que también crecieron figuras de este tipo, con sus propias características, en distintos países del mundo.

Mi hipótesis tiene un punto de apoyo central en la cuestión institucional. Es una explicación posible y parcial, que debe ir de la mano de otras aproximaciones enfocadas en la economía y la cultura. No todo el problema es institucional, pero esta es una cuestión crucial para comprenderlo.

Es la metáfora del traje chico, que a veces uso. Hoy en día tenemos instituciones —no solo en la Argentina, sino también en otros países de Occidente— que se desarrollaron y crecieron a distintos niveles, con más o menos calidad, pero con puntos que compartimos. Pueden verse como un traje institucional común: tres ramas de gobierno, un sistema representativo, un modo particular de organización de ese sistema, con una distancia importante entre ciudadanos y representantes, basado más en los controles internos que en los controles populares. En otras palabras, tenemos un traje constitucional muy común, compartido, que, en su mejor versión, se ajustó al cuerpo y a las necesidades de una sociedad que ya no está. Este traje servía bien en un momento donde la gran mayoría no participaba, ya sea porque estaba excluida en los hechos o porque se le impedía participar. Por ejemplo, se les impedía votar a las mujeres, a los pobres, a los afroamericanos.

En ese contexto, el sistema institucional pudo funcionar, y lo hizo con la aspiración, propia del constitucionalismo desde la Antigüedad, de expresar a toda la sociedad a través del cuerpo constitucional. Esa fue una idea central del modelo de la constitución mixta que tenía el propio Aristóteles: hay distintas secciones importantes en la sociedad, como la más aristocrática y la más democrática o popular, y todas pueden ser representadas en los hechos. Esa es una idea que se extendió a lo largo de toda la historia.

Por distintas razones, tanto buenas como malas, el sistema institucional funcionó durante mucho tiempo. Pero hace muchas décadas que ese modelo estalló por los aires. Por un lado, cuando se empezó a advertir la multiculturalidad propia de nuestras sociedades, en las cuales no solo hay infinitud de grupos, sino que además estos son heterogéneos en su interior. Ya no se trataba de la aspiración de representar a dos o tres sectores. La sociedad ha cambiado de forma extraordinaria en términos de su composición; o, por lo menos, hoy reconocemos que esa composición es muy distinta con respecto a aquella que tenían en mente los padres fundadores, que pensaban sociedades relativamente pequeñas en números, con pocos grupos, los que además eran internamente homogéneos.

Hay un problema estructural que es la imposibilidad de las instituciones de representar a estas nuevas sociedades. El viejo traje ya no sirve porque la sociedad creció mucho y es mucho más diversa. Además, sucede lo que yo llamo “disonancia democrática”. En un momento, la gran mayoría de la gente no podía expresar, en los hechos o porque se lo impedían, sus demandas en la esfera pública. Hoy sucede todo lo contrario: la sociedad tiene una potencia democrática extraordinaria, se siente empoderada democráticamente, y expresa un montón de demandas que el sistema no puede canalizar. Entonces, más allá de que el sistema constitucional quedó como un traje chico, está rodeado por un hervidero de demandas que no puede satisfacer.

En este panorama, el sistema constitucional, institucional, pasa a ser parte del problema. El constitucionalismo ha ido expulsando a la democracia, y hoy la democracia está en su punto de fuego, con una tremenda apetencia de reclamos y necesidades insatisfechas que generan disconformidad. Es en este contexto, de instituciones deterioradas y demandas activas, donde nace este animal que nos cuesta mucho definir, que es el populismo, entendido como una figura que le salta por encima a la mediación institucional, porque esta ya no sirve, y empieza a hablarle a esa gente que ve sus necesidades insatisfechas y sus demandas frustradas. Esa combinación de factores es el componente institucional que ayuda a explicar procesos como el de Milei, Donald Trump y Viktor Orbán, entre tantos otros.

Frente a esta situación, ¿cuál es el camino que se debe tomar? En el ambientalismo, se intenta hacer pie en la democracia participativa y una cantidad de instancias intermedias que buscan acercar o reconstruir esos lazos.

Un abordaje es sobre el constitucionalismo y otro es sobre la democracia. Sobre el constitucionalismo, lo que diría, a la luz de lo explicado antes, es que claramente el traje institucional nos sirve. Entonces, ¿esto quiere decir que es imprescindible hoy modificar la Constitución nacional? No lo sé, pero tengo la certeza de que es imprescindible depurar, sofisticar, recrear el sistema institucional de algún modo. Idealmente, una buena reforma constitucional puede servir y hasta sería necesaria, pero no sé si es el camino más aconsejable en estas condiciones. Sí necesitamos un cambio institucional crucial, que puede requerir una reforma constitucional o no. Muchos de los cambios más notables que se han hecho en términos de intervención ciudadana en la política tienen que ver con experiencias de asambleas ciudadanas. Ocurrió en Canadá, Islandia o Irlanda, y este último para mí es el ejemplo más extraordinario, en el que hubo modos de toma de decisión

mucho más abiertos a la ciudadanía, que implicaron una superación de los modos tradicionales del sistema.

Hay intentos desesperados de realizar cambios institucionales en todo el mundo que buscan por afuera lo que no se puede captar desde adentro. Parte de la solución pasa por buscar esos caminos por afuera. Lo que para mí es importante —y acá se unen constitucionalismo y democracia— es que las reglas nos ayuden colectivamente a tomar decisiones de un modo más inclusivo, donde todos los que están afuera empiecen a ganar voz. De ahí el valor de la protesta, de ver qué dicen los distintos grupos minoritarios afectados, de ampliar el foro público y discutir, de encontrarnos y contrastar nuestras visiones. Es lo que algunos llamaban “formas deliberativas”.

Necesitamos participación popular en la creación constitucional, pero no según los modos tradicionales en que se entendió esta participación, por ejemplo el plebiscito, que en lugar de promover una discusión más inclusiva te pone frente a un sí o un no. En esos casos, la solución se convierte en parte del problema, como en Chile o en los plebiscitos promovidos en su momento por Evo Morales. Es crucial entender cómo pensamos la democracia. Las formas tradicionales de democracia participativa suelen ser funcionales a una idea muy burda de la democracia, en la que esta se reduce al voto. Para mí, la democracia es lo que va más allá del voto, es lo que pasa el día siguiente de la votación. Entender de manera distinta la democracia permite resistir muchas salidas institucionales tradicionales creadas en nombre de la participación y la democracia.

Es lo que sucede muchas veces en las audiencias públicas por temas ambientales, en las que plantean que se vote por sí o no un proyecto, y a mucha gente le dan solo tres minutos para opinar.

Ese es un ejemplo importantísimo. Ha habido experimentos repetidos; es un campo excelente del cual uno puede, por un lado, aprender mucho, y, por otro, con ciertas herramientas teóricas, pensar y criticar. En el mundo ambiental, y en términos también de los derechos indígenas, todos los procesos de consulta obligatoria brindaron un campo de experimentación amplio, dentro del cual son útiles herramientas como las que acabamos de discutir, pero sobre las cuales también hay mucho que aprender. Se han dado pasos importantes para avanzar, pero hay muchos rezagos, mucho para pensar sobre cómo se debería articular en la audiencia pública y las frustraciones que están generando. Es un campo privilegiado para analizar estas cuestiones.

Y frente a una sociedad muy polarizada, ¿cómo se debería articular la deliberación?

El gran ejemplo de otras experiencias que se vivieron afuera fue lo que sucedió en 2016, 2018 y 2019 en Irlanda. Fueron experiencias espectaculares de intervención ciudadana, sin reforma constitucional, con procedimientos en los que a la gente se la elegía al azar, con discusiones muy sofisticadas sobre cómo conectar al adentro con el afuera, es decir, el debate dentro de la asamblea con los debates en la sociedad.

Pero no me quisiera quedar solamente con esos grandes ejemplos que muestran que las formas sofisticadas de deliberación democrática son posibles. Reivindico también experiencias como las discusiones acerca del aborto en 2018 en la Argentina. De ahí podemos sacar una cantidad de enseñanzas extraordinarias acerca de cómo, en un país institucionalmente degradado y destruido, pudo darse una discusión sobre derechos fundamentales de forma absolutamente inclusiva, atravesando toda la sociedad, prolongando el debate durante meses. Fue un proceso, con lo bueno y lo malo, que generó un aprendizaje extraordinario. El proceso de discusión sobre el aborto fue una tremenda demostración de que, primero, en contra de lo que suscribe la mayoría de los mejores juristas nacionales y extranjeros, podemos llevar adelante una discusión pública sobre derechos fundamentales. Segundo, demostró que no es cierto que, cuando se discute sobre temas muy divisivos, la gente no cambia de postura. La discusión acerca del aborto fue una gran demostración de que algunas personas podían cambiar de opinión, sobre todo porque las decisiones importantes no son por sí o no, sino que tienen matices. No es que los que estaban a favor o en contra pasaron a decir lo contrario, sino que empezaron a matizar. Tercero, se demostró también que es falso que si están metidos los grandes grupos de interés, como la Iglesia, nada cambia. Hay un montón de matices, por lo que no es cierto que si están metidas la identidad y la religión la gente no puede cambiar.

Ese ejemplo es algo que se puede replicar, no para todas las medidas, pero a lo mejor sí para muchas que son importantes, como las cuestiones ambientales.

La transición energética bajo la lupa: falsas soluciones y posibilidades para una transformación verdadera

Capítulo 3

Informe Ambiental 2024

3



Introducción



Ariel Slipak

Coordinador del Área de Investigación de FARN.



Camila Mercure

Responsable del Área de Política Climática de FARN.



Victoria Rocío Laguzzi

Analista del Área de Política Climática de FARN.

La energía es la base de nuestro sistema civilizatorio: todas las actividades requieren de energía. El descubrimiento y la masificación de los hidrocarburos como fuente de energía hacia fines del siglo XIX ha sido el motor de un paradigma de desarrollo y crecimiento económico sin precedentes que generó en el planeta una triple crisis: climática, de contaminación y de pérdida de la biodiversidad. Este crecimiento, además, está marcado por una concentración de poder: en las empresas petroleras y también en aquellos países que se industrializaron primero e impulsaron este modelo de desarrollo.

Los combustibles fósiles siguen siendo la principal fuente de energía en todo el mundo. En la Argentina, el gas natural, el petróleo y el carbón producen el 86% de la energía, según el último Balance Energético Nacional (Secretaría de Energía, 2022).

Esto tiene dos consecuencias alarmantes. Por un lado, sus impactos ambientales: el sector energético es el que más ha contribuido con la emisión de gases de efecto invernadero en nuestro país. De acuerdo con el último Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI), las emisiones provenientes del sector alcanzan un 45% (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023).

Por otra parte, existen todavía grandes incentivos para la explotación de reservas de hidrocarburos no convencionales, y con ello el uso de técnicas, como el *fracking*, que generan graves consecuencias ambientales y requieren de tecnologías y capitales que someten al país a condiciones impuestas por empresas privadas u otros Estados. Sumado a esto, son emprendimientos que vulneran consistentemente los derechos básicos de las comunidades que habitan zonas aledañas, en términos de acceso a la información, a la consulta previa, libre e informada, a la salud y a la vivienda, entre otros.

Según los datos del Presupuesto Abierto, en 2023 los subsidios a la oferta percibidos por empresas petroleras implicaron un total de \$150.112 millones, en manos de unas pocas empresas del sector (Cena Trebucq, French y Slipak, 2024). Mientras tanto, el acceso a la energía, imprescindible para poder acceder a derechos básicos, sigue representando un alto porcentaje de los ingresos para amplios sectores de la población.

Frente a la actual crisis económica, energética, climática y ecológica global, resulta imperiosa la necesidad de avanzar hacia la desfosilización y la diversificación de la oferta energética. Esto implica abandonar progresivamente la participación del petróleo, el gas y el carbón en la matriz y adoptar fuentes más limpias y renovables, pero también transformar el modelo productivo, el sistema de relaciones sociales y el vínculo con la naturaleza.

Romper con este paradigma no implica un mero recambio tecnológico hacia el aprovechamiento de fuentes de energía renovable bajas en emisiones: requiere también nuevos consensos sociales y cambios estructurales a nivel cultural, económico y político. Implica un análisis de sostenibilidad de cada política, medida o proyecto específico, desde la esfera ambiental, social, económica y político-institucional. La transición a un paradigma energético que sea sostenible y esté dentro de los límites planetarios debe ser justa y popular: no puede sostenerse a costa de inequidades entre países, profundizando relaciones de dependencia o generando nuevas zonas de sacrificio que sostengan la transición para unos pocos.

Cualquier alternativa al modelo actual debe enmarcarse dentro de los límites energéticos, materiales y ecológicos del planeta, asegurando una redistribución y un acceso más equitativo a la energía, que en el futuro será inevitablemente más escasa. Este capítulo presenta diagnósticos sobre el estado de situación en algunas de las zonas más afectadas por la exploración y explotación fósil en el país, y aborda también las posibles soluciones y respuestas a la pregunta por la transformación de la matriz energética, llamando especial atención sobre aquellas que prometen salidas “verdes” de la crisis, pero que esconden falsas soluciones.

Bibliografía

Blanco, G. y Keesler, D. (2023). Energías renovables para la transición energética: una mirada integral. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Cena Trebucq, M.; French, G., y Slipak, A. (2024). Servicios de deuda y subsidios a las empresas hidrocarburíferas: limitantes del presupuesto socioambiental. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Meitin, A., *et al.* (compilación de P. Marchegiani y A. Nápoli) (2023). *Informe Ambiental FARN 2023. El laberinto de las transiciones: aportes para pensar una salida socioecológica en tiempos de crisis*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Energía de la Nación. (2022). Balance Energético Nacional 2022. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/econom%C3%ADa/energ%C3%ADa/planeamiento-energetico/balances-energeticos>

Svampa, M. y Bertinat, P. (2021). *La transición energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

3.1 Vaca Muerta: la década fracturada y el horizonte energético liberal



Fernando Cabrera Christiansen

Licenciado en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Ciencias Sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social - Universidad Nacional de General Sarmiento). Coordinador del Observatorio Petrolero Sur y del Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental.

RESUMEN EJECUTIVO

Vaca Muerta cumplió diez años y la llegada de Milei podría abrir otro ciclo. En términos energéticos, la nueva gestión pretende liberalizar el sector, internalizar los precios globales, correr al Estado y eliminar el autoabastecimiento como objetivo. Las grandes corporaciones nacionales y transnacionales acompañan ese horizonte nocivo para usuarios y usuarias. Sin embargo, el panorama está abierto: habrá que ver si las organizaciones ambientales, sociales, políticas y de todo tipo, preocupadas por el bienestar de las mayorías, son capaces de torcer el rumbo que quieren imponer en este nuevo período.

Este artículo analiza la actualidad del sector energético argentino y sus posibles proyecciones. Para eso, retoma un balance de la década de vida de Vaca Muerta. Teniendo en cuenta las tres promesas con las que se legitimó, sus resultados pueden leerse más contradictoriamente de lo que aparecen en los medios de comunicación. Fue escrito

mientras el Congreso Nacional debatía las políticas impulsadas por Javier Milei cuyo contenido hidrocarburífero se intenta describir en estas líneas. En la última parte se proponen algunos lineamientos para pensar una transición ecosocial con foco en la energía, tarea que prácticamente no tuvo lugar en las oficinas gubernamentales de la década pasada.

Un torniquete que no para la sangría

Las dos promesas fundamentales del desarrollo de Vaca Muerta fueron que su explotación permitiría el autoabastecimiento y que frenaría la sangría de dólares. En las próximas líneas, se analiza en qué medida se cumplieron.

En los últimos 15 años, la salida de divisas ocasionada por la importación de hidrocarburos —fundamentalmente gas— ha sido uno de los principales destinos de dólares del Banco Central de la República Argentina. En 2011, la balanza negativa del sector motorizó la expropiación parcial de YPF para avanzar sobre yacimientos no convencionales. La ley de expropiación definía los objetivos de la medida; entre otros, lograr el autoabastecimiento, para no erogar dólares en importaciones, y alcanzar saldos exportables, de manera de equilibrar la balanza comercial.

En términos generales, hasta la pandemia que comenzó en marzo de 2020, la explotación de Vaca Muerta permitió moderar el declino de la extracción nacional de hidrocarburos, reduciendo de manera progresiva, aunque no total, la importación de gas. A partir de 2021, la extracción de petróleo tuvo un acelerado crecimiento.

Esa dinamización de la pospandemia tiene un fuerte componente exógeno: busca la apropiación de renta mediante la exportación de hidrocarburos, fundamentalmente de crudo. El nuevo ciclo de exportación de petróleo neuquino comenzó en 2020, luego de más de una década sin exportaciones. La petroleras fueron autorizadas por el Gobierno a vender al exterior al precio internacional, muy superior al del barril destinado a las refinadoras nacionales. Este nuevo ciclo es fruto de la combinación del aceleramiento de la extracción, el aumento del precio internacional y la apertura de mercados.

La producción nacional de crudo rondaba los 685.000 barriles diarios en 2023; aun así, todavía está lejos del pico de extracción de 847.000 barriles promedio en 1998. Neuquén, en cambio, logró mejorar su récord histórico: en diciembre de 2023, alcanzó los 380.000 barriles diarios, que superaron los 308.000 de octubre de 1998. Esta expansión se debe a que hay un interés empresarial mayor por la posibilidad de exportación.

En el caso del gas, los “récorde” han podido frenar la caída de la extracción total, que se mantiene alrededor de los 130 millones de metros cúbicos diarios desde 2019 y no alcanza para garantizar el consumo nacional. La capacidad de transporte desde la Cuenca Neuquina es el principal motivo de este techo, aunque la situación podría cambiar. La finalización del segundo tramo del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner y la reversión del Gasoducto Norte permitirían abastecer la demanda nacional y, en un futuro, exportar.

De esta manera, hasta el momento, los no convencionales colaboraron en la balanza comercial: disminuyeron la importación de gas y generaron dólares por la exportación de crudo. Sin embargo, tras diez años de explotación y millones de dólares de inversión pública y privada, aún se espera que el resultado cambiario del sector modifique su signo. Todavía esa balanza comercial es deficitaria, aunque debido al panorama antes descrito, esa tendencia parece estar a punto de revertirse.

Pero también hay otros mecanismos por los que el sector genera una pérdida de divisas para el país. Si la economía argentina se enfrenta desde siempre al problema de la restricción externa, con los cambios surgidos en el país y en el mundo, los requerimientos de dólares se multiplican. Más allá de las importaciones, los dólares tienen que alcanzar para otros usos. En términos energéticos, esto se traduce en el pago creciente de intereses del gran endeudamiento externo privado y los vencimientos de capital de esa deuda. El economista Marco Kofman (2023) calcula que durante la gestión de Alberto Fernández se fueron más dólares por esa vía que por el déficit comercial.

Finalmente, en la medida en que se consolida una distribución regresiva del ingreso en el país, y el sector energético es uno de los más beneficiados, aumenta también su presión para dolarizar los excedentes. De esta manera, aunque el déficit comercial del sector energético desaparezca, el sector seguiría erogando dólares ya sea para pagar las ingentes deudas de las empresas petroleras o para extranjerizar las cuantiosas ganancias.

Neuquén no es una provincia rica

Otro de los objetivos con los que se presentó Vaca Muerta fue mejorar la situación social en las provincias y regiones de explotación, y lograr encadenamientos productivos. La Ley 26.741 de expropiación de YPF define los principios de la política hidrocarburífera. Este es el primero: “(...) La promoción del empleo de los hidrocarburos y sus derivados como *factor de desarrollo* e incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y de las provincias y regiones (...)”.

Sin embargo, a la fecha, los resultados sociales en Neuquén son contradictorios. La provincia es el núcleo de explotación de la Cuenca Neuquina, que en la última década ha cobrado una centralidad desmesurada, en desmedro de las otras cuatro donde se extraen hidrocarburos. Según la Secretaría de Energía, en 2013, la Cuenca Neuquina generaba el 54% del gas, y en 2023 ese porcentaje subió al 69%. En ese mismo lapso, el petróleo dio un salto del 41% al 63% y le arrebató el primer lugar a la Cuenca del Golfo San Jorge, históricamente la principal exportadora de crudo, que perdió 15 puntos porcentuales. Esto demuestra el resultado combinado de la política energética reciente con una progresiva disminución del convencional y un aumento de los no convencionales.

En esa década, según la Subsecretaría de Energía de Neuquén, llegaron más de USD 40.000 millones de inversión a la provincia, monto que no se compara con lo recibido por ningún otro distrito del país. Sin embargo, Neuquén tiene índices sociales similares a los del territorio nacional.

El gobierno provincial tampoco obtiene demasiados beneficios presupuestarios. Entre regalías e ingresos brutos —los dos ítems de la recaudación más relacionados con la actividad petrolera—, en los últimos años, el Estado neuquino viene recaudando aproximadamente un 60% de su presupuesto: casi lo mismo que destina a salarios. Esto significa que, una vez pagados los salarios, se queda sin dinero proveniente de la extracción petrolera para cubrir otro tipo de inversiones, en un contexto de notable crecimiento poblacional y, por tanto, fuertes demandas de infraestructura en servicios, salud, educación, vialidad, etc.

La devaluación de los últimos meses del gobierno de Fernández, sumada a la que realizó el gobierno de Milei a poco de asumir, beneficia las arcas provinciales, que ahora duplicarán su ingreso por regalías debido a que se duplicó el valor del dólar. Seguramente, en pocos meses, la presión inflacionaria hará que ese beneficio deje de ser tal.

Por otro lado, el empleo vinculado a la actividad petrolera tiene mejores salarios que el resto de los sectores, pero representa el 16,7% del empleo privado provincial, un porcentaje relevante aunque restringido.¹ El resto de las actividades cobran salarios notablemente más bajos y deben afrontar costos de vida asociados a los precios petroleros. Esto convierte la puja salarial en una variable central de la economía gubernamental. Por ejemplo, comparados con los de otras provincias, los sueldos de los empleados

1. En Cabrera Christiansen (2021) puede profundizarse el análisis sobre cómo impacta la explotación petrolera en la sociedad neuquina.

públicos, docentes o personal de salud no son malos, pero, nuevamente, no alcanzan para vivir en un territorio indexado a precios petroleros.

Otra faceta para destacar es la pobreza. Si bien es innegable que hay una fuerte generación de empleo privado, la pobreza en el conglomerado Neuquén-Plottier, el más importante de la región, es similar a la del país: según el INDEC, en el segundo semestre de 2022, el porcentaje de personas pobres fue del 38,4%, mientras que el promedio patagónico fue del 34,7% y el nacional, del 39,2%. La llegada cotidiana de personas en busca de trabajo y los altos precios son algunos de los motivos de estos abultados números.

Tras una década de explotación, están lejos de cumplirse las expectativas de Vaca Muerta como dinamizador del sector productivo; los encadenamientos han sido escasos, y los beneficios, sectoriales. Al igual que en una puerta giratoria, los dólares que llegan se van sin crear un proceso virtuoso de gran envergadura. Los números demuestran que toda la riqueza generada no deja beneficios sociales en la mayoría de la población.

El consenso promotor de Vaca Muerta, en los distintos sectores del poder, nunca hace referencia a que este megaproyecto no pudo alcanzar ninguna de las tres promesas sobre las que se erigió: ni la de autoabastecimiento, ni la de generación de dólares, ni la de desarrollo regional.

En este panorama contradictorio es donde la gestión de Javier Milei, asumida el 10 de diciembre de 2023, busca consolidar la matriz energética y económica fósil a través de políticas que profundizarán los beneficios a las grandes corporaciones mientras pondrán en riesgo el abastecimiento interno y el derecho a la energía.

Liberalismo energético

El gobierno de Javier Milei promete cambiar muchos de los acuerdos sociales que el país sostuvo en las últimas décadas. En materia energética, la gestión mostró sus lineamientos en las primeras semanas: liberalización del sector, búsqueda de rentabilidad a costa de aumentos desmedidos de precios y cambio del autoabastecimiento por el de abastecimiento como una de las prioridades del sistema.

El objetivo estratégico de esta gestión energética es dinamizar el mercado de cada subsector para maximizar la obtención corporativa de renta. Para lograrlo busca imponer el precio internacional en el mercado local, de manera tal de aumentar los costos energéticos de los hogares, las industrias y

los transportes, lo que hace que bajen, por consiguiente, los salarios relativos. De avanzarse en esa política incluida en el proyecto de Ley Ómnibus presentado al inicio de la gestión, se destruirían los lineamientos que guían la política energética desde hace casi sesenta años y que se fundamentan en que la Argentina es un país que produce energía y, por tanto, puede tener un precio diferenciado del internacional. Por otro lado, y con el mismo objetivo, este gobierno busca desplazar la regulación y la actividad estatales. Todas estas búsquedas quedaron expresadas en las propuestas legislativas que el Congreso debatió durante el verano 2023-2024.

En lo que sigue, se analiza el dictamen de mayoría de la Comisión de la Cámara de Diputados firmado a fines de enero de 2024, que fue debatido en el recinto.² Con esta lectura se busca delinear la propuesta energética impulsada por Milei.

“El Poder Ejecutivo Nacional fijará la política nacional (...) teniendo como objetivos principales (...) maximizar la renta obtenida de la explotación de los recursos y satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país”. Así lo establecía el artículo 222 del dictamen de Comisión firmado por la mayoría en la Cámara Baja. Esa propuesta de ley introducía la maximización de la renta como el objetivo prioritario de la política. Esto es, la imposición del precio internacional en el mercado local o, como lo dice en el dictamen, que “el comercio internacional de hidrocarburos será libre” (art. 227). En ese sendero, a poco de asumir la nueva gestión, comenzó una seguidilla de aumentos de los combustibles y el proceso para aumentar las tarifas.

Así, el precio interno de la energía quedaría dislocado de cuánto cuesta extraerla o producirla. Esto generaría una gran transferencia de recursos de quienes consumen hacia las empresas energéticas, que, en todo caso, podrían exportar la totalidad de lo extraído como método de presión para fijar el precio. De todos modos, en las últimas modificaciones del dictamen, se incluyó la posibilidad de que la Secretaría de Energía objetara exportaciones. Esto provocaría una fuerte inestabilidad del sector energético, que impactaría sobre la totalidad de los precios locales al conjugar la permanente volatilidad del precio internacional con las variaciones del precio del dólar.

Siguiendo con el dictamen, el artículo 280 modificaba los principios de la política hidrocarburífera establecidos por la Ley 26.741 de 2012, mediante la cual se expropió YPF y se fijaron los lineamientos en política energética.

2. El dictamen se debatió en el recinto durante varios días de enero de 2024 y, tras el voto negativo en algunos artículos, el presidente del bloque oficialista pidió enviar el proyecto de ley nuevamente a comisiones. A la fecha de esta publicación, el Poder Ejecutivo anunció su intención de volver a presentar el proyecto de Ley Ómnibus para un nuevo debate y votación en el Congreso de la Nación.

La propuesta establecía que los principios de la política hidrocarburífera debían buscar el “abastecimiento” en vez del “autoabastecimiento”, algo repetido en varios fragmentos del texto. En pocas palabras, se aspiraba a poner en marcha una política energética de promoción del acceso a la energía, sin importar su origen.

Esa enunciación esconde la variable de la capacidad de pago del precio de la energía que se abastece. Por eso, en el artículo 280, desaparecía el “precio” como uno de los intereses de los consumidores que el Estado debe resguardar. En otro fragmento, el dictamen era más categórico: “El Poder Ejecutivo nacional no podrá intervenir o fijar los precios de comercialización en el mercado interno” (art. 255). Establecía así que la política debería garantizar la disponibilidad energética, pero no el precio, que quedaría atado al precio internacional. Esto hundiría más en la pobreza a amplios sectores de la sociedad, destruiría buena parte del entramado industrial (sin duda, el destinado al mercado interno y, posiblemente, al que exporta) y encarecería desmesuradamente el transporte de personas y mercancías en el octavo país más extenso del mundo.

Además de la posibilidad de pago, desentenderse del autoabastecimiento también implica un riesgo geopolítico. En un mundo donde se suceden guerras y la energía es regularmente un mecanismo de presión, no promover el autoabastecimiento es marginarse de un elemento de soberanía. Con la exportación liberalizada, se podría poner en suspenso el acceso a la energía por motivos no vinculados a la capacidad de pago de esta energía: guerra en los países proveedores, presiones para definir algún tipo de alianza o contrato, u otros motivos.

En otro orden de cosas, el dictamen buscaba regular aristas del sector petrolero para dinamizarlo: la creación de nuevas concesiones no convencionales (art. 231), la licitación obligatoria de las concesiones que caduquen (art. 262), la posibilidad de que bajen las regalías (art. 47) y la unificación de normas ambientales (art. 293) eran algunas de las medidas que se proponían en ese sentido. El objetivo de esto es el ingreso de capitales transnacionales que, movilizados por el precio internacional, ahora sí estarían entusiasmados por invertir en Vaca Muerta. La normativa pretendía eliminar también la prohibición de “personas jurídicas extranjeras de derecho público” (art. 273), lo que significa que otros Estados estarían habilitados para operar en materia hidrocarburífera. Y, al mismo tiempo, se eliminaba la idea de que “las empresas estatales constituirán elementos fundamentales” (art. 273) para llevar adelante los objetivos que se definan.

El dictamen establecía también dos nuevas áreas de negocios. En primer lugar, las plantas de almacenamiento subterráneo de gas. Según información periodística, las empresas que tienen mayores intereses en ese negocio son YPF, Tecpetrol³ y CGC⁴. Estas plantas, que implican un alto riesgo ambiental, permitirían desconectar la extracción de la venta a la espera del aumento de la demanda o del precio, con lo cual financiarían aún más ese caudal energético del que proviene más del 50% de la energía que se consume en el país. Por otro lado, la norma aspiraba a crear el mercado de emisiones: un enfoque mercantilizador de la naturaleza, que, más que buscar reducir las emisiones, persigue hacer negocios con ellas.

De este modo, en las primeras semanas de gobierno, se delineó un horizonte energético en el que se mantenían pilares del anterior, pero con una apuesta a un aumento desmedido de precios internos en contra del mercado local y con el foco puesto en la exportación. Esta política tenía —y tiene— como telón de fondo la restricción externa que no se verá subsanada, ya que, más allá de las dificultades señaladas antes, las ingentes cantidades de renta apropiadas por las corporaciones energéticas buscarán dolarizarse y presionarán aún más sobre la balanza cambiaria.

Así, mientras las empresas energéticas festejan, las poblaciones todavía no anticipan el impacto que esta nueva realidad tendrá sobre sus bolsillos, aunque es claro que se multiplicará la pobreza energética.

Otras alternativas

En el discurso gubernamental, se promueve la idea de que no hay alternativas, un viejo eslogan de las políticas que se oponen al bienestar de la población. Pero, como lo demuestra la historia, siempre hay otras posibilidades. Hay que pensarlas, soñarlas y construirlas. No aparecen espontáneamente. Al respecto, se propone en este apartado una serie de lineamientos que podrían modificar en parte la dependencia gasífera y petrolera del país. Para ello, la energía debe ser concebida como fundamento del modo de producción y como determinante de las posibilidades del bienestar de la población. Es decir, como un bien necesario para la reproducción de la vida más que como una simple mercancía. En definitiva, para caminar en senderos alternativos, hay que proponer otras respuestas a la pregunta sobre el para qué de la energía. Ese será el punto de partida de cualquier propuesta de transformación del sector con un horizonte popular.

3. Tecpetrol es parte del Grupo Techint, liderado por Paolo Rocca.

4. CGC es parte del grupo Corporación América, cuyo presidente y fundador es Eduardo Eurnekian.

Por mencionar solo algunas orientaciones, se señalan tres posibles caminos de transformación del sector: la regulación, el consumo y las fuentes. Para lograr avances efectivos en este sentido, habrá que tomar la decisión, pero también construir la fuerza necesaria para oponerse a los designios petroleros.

El debate legislativo que propuso la gestión de Milei pone de relieve la centralidad del cuerpo normativo. La mayoría de las leyes que rigen al sector hidrocarburífero siguen siendo las que dejó el proceso privatizador de la década de 1990. Tanto es así que la actual gestión reconoció lo buenas que son algunas leyes de aquel período y manifestó que solo hay que *aggiornarlas*. Así, por ejemplo, la intervención estatal en el mercado de gas se realizó en las últimas dos décadas dejando sin respetar la normativa. El debate legislativo de comienzos de 2024 puede servir para pensar cuáles deberían ser los cambios necesarios para fundar otro modo de gestión de la energía. Contrariamente a la propuesta impulsada por Milei, en esta reformulación, el manejo de los bienes energéticos se desarrollaría según una lógica que no responde únicamente a la maximización de las ganancias. Esa debe ser una premisa fundamental para pensar otro sistema. En este sentido, es necesario discutir las regalías tanto en su porcentaje como en la relación que generan con los Estados provinciales que se convierten en socios de la explotación y, en todo caso, en el destino de la suma así obtenida. Por otro lado, definir el rol de YPF es otra de las discusiones que dar. En todos estos debates, la participación popular debe ser protagónica.

En segundo lugar, se puede también avanzar con decisión e inversiones en la modificación de los consumos. La necesidad de aumentar las cantidades de energía disponible es un debate recurrente, pero es mucho menos habitual la discusión sobre en qué se consume y de qué manera, como si su ampliación fuera una ley natural incuestionable y no incluyera fuertes desigualdades. Los principales sectores de consumo de energía son el transporte (30%), el residencial (25%) y el industrial (21%), y cada uno de ellos debe ser analizado y transformado con tres grandes horizontes: aumento de la participación pública con gestión de trabajadores y organizaciones populares, eficiencia de los consumos y promoción de algunos sectores industriales nacionales.

Es urgente transformar el transporte, el principal destino de la energía en la Argentina. Mejorar la eficiencia de las unidades es un objetivo necesario, pero resulta prioritario recuperar la capacidad de los trenes, cuya eficiencia energética es notablemente superior a la de los camiones. Al mismo tiempo, se deben promover los consumos de cercanía para minimizar el transporte de alimentos y, en lo posible, los de otros bienes de consumo.

Una modificación en la forma de planificación de los consumos es un componente fundamental para transformar el sistema energético, más allá de las fronteras impuestas por el mercado.

Por otro lado, se necesita promover el transporte público, con calidades y precios accesibles, en detrimento del auto individual. Sin lugar a dudas, se requerirán compañías públicas para dotar al Estado de capacidad de gestión. También habrá que reconformar profundamente las ciudades para evitar el traslado permanente de contingentes sociales por largas distancias. Todas estas posibilidades nunca aparecen en el momento de discutir la política energética.

Además, es necesario transformar los consumos domésticos. En este punto, resulta fundamental tener en cuenta las desigualdades. El suministro energético y la calidad de construcciones y electrodomésticos de los barrios más pobres ocasionan que gasten más para lograr iguales beneficios que sectores con mejores ingresos. La modificación de los consumos debería lograrse no mediante aumentos generalizados de precios, que hundan en la pobreza energética a millones, sino mediante políticas y prácticas robustas de eficiencia y mejoramiento del uso. Se podrían mejorar las calidades habitacionales con la promoción de mejores materiales de construcción y facilitando la posibilidad de acceso. También se podría promover con políticas de financiamiento y subsidio el reemplazo de electrodomésticos por otros de mayor eficiencia, entre muchas otras medidas accesibles en lo inmediato.

Los consumos industriales también deben ser parte de una política energética general. La energía debe ser un eje nodal tanto en la evaluación de la industria existente como para la instalación de nuevas plantas y proyectos de inversión. La planta de Aluar en Puerto Madryn, por ejemplo, consume el equivalente a una ciudad de más de un millón y medio de habitantes (Scandizzo, 2017). La promoción minera que el Gobierno realiza con el fundamento de los resultados en términos de balanza comercial debe evaluarse también desde el consumo energético que necesita.

Al mismo tiempo, es necesario avanzar en otro aspecto que es el único que se suele tener en cuenta: la promoción de energía desde otras fuentes. Aproximadamente el 60% de la electricidad es generada en centrales térmicas que, en gran medida, utilizan gas como combustible. Hoy la energía eólica y la solar representan únicamente el 1,9% de la matriz energética primaria. Ese tipo de generación debe promover también una nueva forma de relación con los territorios, ya que hasta el momento prima una mirada de avasallamiento de la lógica local propia de las petroleras. Por otro lado, estas fuentes permiten generar soluciones energéticas locales y comunitarias. Si

bien la narrativa verde nacional se centró en este punto, hasta el momento sus logros han sido magros y se han concentrado en entregarle el control de la generación al sector privado.

Una salida popular a la crisis

En los primeros meses del año, se sucedieron distintos tipos de expresiones de rechazo a las políticas del gobierno de Javier Milei porque degradan las condiciones de vida, nos condenan al saqueo y atentan contra la democracia. El paradigma ultraneoliberal busca la mercantilización de todas las esferas de la vida, entregando la economía al sector privado. Esta orientación aparece también en las políticas hacia el sector energético, mediante el beneficio a las corporaciones privadas, la restricción del acceso a la energía de millones de personas y a establecimientos productivos y a través del encarecimiento del transporte, lo que impacta sobre el precio de todas las mercancías.

La intervención pública sobre el sector energético no es un capricho estatista, sino que cumple, por el contrario, la función de garantizar una oferta relativamente abundante y accesible de energía para la realización económica y de la vida. Esa intervención, sin embargo, no garantiza por sí sola el acceso a la energía para la población, y mucho menos impulsa una transición energética justa y popular. De igual manera, todos estos horizontes se alejan aún más si la gestión de Milei logra avanzar en la liberalización energética.

En estos diez años de vida de Vaca Muerta, la política pública apuntó a perpetuar la dependencia fósil, ya no solo con un objetivo energético, sino fundamentalmente con un fin económico: conseguir dólares. A la fecha, muchas de las promesas de 2013 siguen siendo promesas, mientras que las advertencias que se hacían desde el movimiento socioambiental empiezan a concretarse. Las propuestas de Javier Milei profundizan el camino de dependencia fósil liberalizando el sector y legislando que el principal objetivo de la política energética debe ser maximizar la captura de renta por parte de las corporaciones.

Otro camino es necesario y posible. Para eso se requiere que la energía sea un derecho humano, que sea un bien estratégico y que se den pasos firmes en la transición justa y popular. A la luz de los hechos, ni las empresas ni los políticos plantean ese horizonte. Solo los pueblos y sus organizaciones construirán esa posibilidad.

Bibliografía

Cabrera Christiansen, F. (2021). Vaca Muerta y la sociedad petrolera. Disponible en: <https://opsur.org.ar/2021/05/21/vaca-muerta-y-la-sociedad-petrolera/>

Scandizzo, H. (2017). Las luchas contra el extractivismo energético ante la encrucijada del capitalismo verde. *Puntos de Debate*, Fundación Rosa Luxemburgo. Disponible en: <https://opsur.org.ar/2017/08/29/luchas-contr-el-extractivismo-energetico-ante-la-encrucijada-del-capitalismo-verde/>

Kofman, M. (2023). No hay salida exportadora para este esquema distributivo. *Fractura Expuesta* N° 7. Disponible en: <https://opsur.org.ar/2023/11/22/no-hay-salida-exportadora-para-este-esquema-distributivo/>

3.2 Como si un gigante hubiese metido un pisotón



Javier Grosso Heredia

Profesor de Geografía (Universidad Nacional del Comahue, UNCO). Docente en el Instituto de Formación Docente General Roca y de la Universidad Nacional del Comahue. Docente regular de la UNCO desde 2015. Docente en institutos terciarios de formación docente de la provincia de Río Negro desde 2011. Docente en nivel secundario entre 2004 y 2012.



Guillermo Tamburini Beliveau

Doctor en Ingeniería (Universidad Nacional de Rosario, UNR). Ingeniero en Cartografía y Geodesia (Universidad Politécnica de Valencia, España). Licenciado en Geografía (Universidad Autónoma de Barcelona, España). Docente en la carrera de Agrimensura en la UNR entre 2012 y 2018. Investigador asistente del CONICET en glaciología andina y en conflictos territoriales y ambientales derivados del extractivismo.



Miguel Ángel Di Ferdinando

Licenciado en Ciencias Ambientales (Universidad de Buenos Aires). Docente en los Institutos de Formación Docente de Luis Beltrán y Río Colorado desde 2016. Consultor ambiental entre 2009 y 2013. Docente en la UBA entre 2012 y 2015. Investigador independiente en problemáticas ambientales vinculadas al extractivismo.

Han pasado ya diez años desde el desembarco del megaproyecto Vaca Muerta. Una década de la llegada del *fracking* a la Norpatagonia argentina. Pese a los inagotables intentos del lobby hidrocarburífero por instalar la idea de que los sismos en las localidades neuquinas de Sauzal Bonito y Vaca Muerta son naturales, no han podido imponer tal engaño y finalmente quienes sostenían ese punto tuvieron que silenciar sus voces. A esta altura de los acontecimientos (enero de 2024), en pleno auge de Vaca Muerta y con indicadores que baten récords de fracturas y extracción mes a mes, ya nadie discute si la sismicidad es inducida o no por el *fracking*: hay un reconocimiento absoluto de la potencia inductora de terremotos que tiene esa técnica.

En la provincia de Neuquén, donde yace Vaca Muerta, las localidades de Sauzal Bonito, Añelo y Rincón de los Sauces tiemblan como consecuencia de la industria petrolera y de la práctica sistemática y descontrolada de la fractura hidráulica para la extracción de hidrocarburos no convencionales.

La provincia con mayor cantidad de sismos percibidos de todo el país

Neuquén se convirtió, en 2023, en la provincia con mayor porcentaje de sismos percibidos por la población, así como en la que tuvo los sismos más superficiales de toda la Argentina. La provincia terminó el año con un total de 82 sismos, de los cuales solo 15 fueron producidos por mecanismos naturales y los restantes 67 se asociaron a las fracturas hidráulicas. Los sismos inducidos por el *fracking* ocurren cerca de las profundidades de extracción, es decir, próximos a la superficie en comparación con lo habitual para los sismos naturales. Podemos imaginarnos que un sismo es similar a una explosión y, sin lugar a dudas, no es lo mismo que este evento suceda a 200 km de nuestra ubicación que a 3 km.

El futuro ya llegó: la afectación es real y va a en aumento

Los sismos inducidos son como cualquier otro terremoto. Tres son los efectos evidentes de los sismos que sufre Sauzal Bonito y que, desgraciadamente, son bien conocidos por la población: uno de ellos es la afectación estructural de las construcciones (grietas en casas, galpones y otras edificaciones), otro es el desprendimientos de rocas de las bardas. El riesgo directo derivado de estos eventos es elevado para la integridad física de las personas. Pero producen además un tercer efecto, que consiste en una grave afectación psicológica y del estado de ánimo. Las vecinas y vecinos del pueblo despiertan a cualquier hora, asustados, y tienen que proteger del miedo a sus niñas y niños, pero a la vez estar atentos a la ansiedad y al estrés que puedan producirse en la población adulta.

Por otro lado, la afectación sobre las infraestructuras de la industria petrolera es directa, más aún cuando las instalaciones no han sido preparadas para enfrentar sismos. Ductos, pozos, torres, depósitos, piletas, playones y rutas pueden deteriorarse por la exposición recurrente a sismos. Esto puede derivar en siniestros en superficie (accidentes, vertidos, fugas, incendios o explosiones) y también en fallos en las infraestructuras del subsuelo. La ruptura de cañerías subterráneas o la activación de fallas puede facilitar filtraciones de fluidos entre formaciones, comunicando acuíferos con

depósitos de hidrocarburos o de líquidos derivados del *fracking* que son altamente contaminantes. La sismicidad inducida no fue contemplada en ninguno de los Estudios de Impacto Ambiental que se han realizado.

Extractivismos que generan resistencias

La sismicidad inducida provoca graves consecuencias y tiene responsables por acción y por omisión. La legislación provincial, nacional e internacional ampara a la población que ve afectada su vida por daños ambientales derivados de la actividad industrial. Diversas asociaciones y entes de la administración (ONG, fundaciones, fiscalía, etc.) pretenden llevar a cabo acciones legales para dirimir responsabilidades y establecer las acciones necesarias para controlar la situación. La participación ciudadana en estas acciones es crucial para que lleguen a buen término.

Al día de hoy, hay tres mecanismos legales ya encaminados: un amparo presentado por FARN, junto a vecinas y vecinos de Sauzal Bonito y de la Lof Wirkaleo, que ya ha ingresado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y que espera ser tratado algún día; un denuncia penal iniciada en octubre de 2023 por la Unidad Fiscal de Delitos Ambientales y Leyes Especiales de Neuquén (Ministerio Público Fiscal) contra las empresas YPF y Tecpetrol y contra el Estado neuquino, y un tercer mecanismo constituido por acciones individuales por daños y perjuicios.

Reflexiones sobre la ciencia y quienes la hacemos: ¿para qué, para quiénes?

El sistema científico argentino tiene una fuerte tradición crítica, basada en un estudio permanente de las categorías de análisis de las diversas disciplinas que lo constituyen. Las ciencias sociales, la geografía y las ciencias del ambiente analizan las complejas relaciones entre sociedad y naturaleza, y se valen de conceptos territoriales, económicos y sociológicos. La ciencia argentina goza de un respeto muy bien ganado en las distintas escalas de los intercambios intelectuales, trasvasa las fronteras nacionales y teje fuertes redes internacionales.

Ahora bien, el pensamiento científico existe porque hay personas que lo generan; miles de investigadoras e investigadores dan vida a la ciencia. Las elecciones que hacemos esas personas con respecto a los temas para investigar tienen que ver con las tradiciones de las universidades e institutos de todo el país. ¿Para qué y para quiénes investigamos? Quienes analizamos

la relación entre la sismicidad inducida y el *fracking* hemos tenido que desentramar una compleja serie de relaciones de poder que nos permitieron ir conociendo un fenómeno que intentó ser ocultado. Cuatro años ya nos separan de las preguntas iniciales que nos hicimos cuando empezamos a estudiar el tema. Desde ese momento, nuestra red de informantes no ha dejado de crecer, siempre mantuvimos una sólida y seria base científica en nuestras investigaciones, visitamos los pueblos y parajes afectados, hablamos con funcionarios, y les comunicamos los descubrimientos a la prensa local, nacional e internacional y a nuestros colegas científicos. Publicamos un descubrimiento relacionado con una deformación superficial que ocurrió durante el sismo del 7 de marzo de 2019, hecho inédito en la historia científica global. Y lo hicimos como investigadores independientes desde organismos como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Nacional del Comahue.

Hacer ciencia es territorializar, ser parte de una trama que intenta poner en palabras los procesos que vinculan al extractivismo con la sociedad. Cuando preguntamos, analizamos y producimos, perseguimos un objetivo claro: nos tiene que entender el pueblo porque nuestro conocimiento es por y para el pueblo. Una vecina de Sauzal Bonito o un poblador rural deben contar con las mismas herramientas para defenderse de una empresa que cualquier integrante de la comunidad científica. De este modo, buscamos equilibrar las relaciones de poder asimétricas. Procuramos desarrollar herramientas para que, en un futuro que se muestra cada vez más controlado por los intereses capitalistas de las grandes corporaciones, los pueblos puedan defender el ambiente en el que vivirán sin riesgos para su salud y, así, mejorar su calidad de vida.

Extractivismos y Estado

El Estado está presente de muchas y diversas maneras en este proceso; una parte importante de las informaciones reflejadas en nuestro trabajo provienen de múltiples pedidos de información pública realizados a diversas instituciones, como el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES), las subsecretarías de ambiente o energía, o empresas privadas, entre otros. Sin embargo, hay que mencionar que hubo más dificultades que caminos allanados a la hora de conseguir información.

Con excepción de la Subsecretaría de Ambiente de Neuquén y de la Secretaría de Energía de la Nación, que disponen de informaciones limitadas porque no son los entes con jurisdicción última en la mayoría de los aspectos de interés, todas las otras instituciones han mostrado una actitud

recelosa y opaca en la transferencia de información. A pesar de la existencia de marcos legales —como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, entre otros—, ha sido necesario a menudo recurrir a recursos de amparo para disponer de información esencial. Lo cierto es que la dificultad para acceder a la información y el elevado grado de compromiso que implica el intentar obtenerla han supuesto, en muchas ocasiones, la renuncia a disponer de estos recursos esenciales. Tal es el caso, por ejemplo, de una base de datos sísmica completa y de calidad, que se encuentra en posesión tanto del INPRES como del Instituto Geofísico-Sismológico Volponi, la Secretaría de Energía de la Nación o empresas privadas.

De todo ello se desprenden dos preguntas cruciales: ¿Son legales las dificultades en el acceso a la información pública o la existencia de convenios de confidencialidad entre empresas privadas e institutos públicos que ponen en riesgo la seguridad ciudadana? ¿Son legítimas?

3.3 El golfo que resiste a Vaca Muerta: la lucha de las comunidades costeras en defensa del mar



Fabricio Di Giacomo

Vecino de Las Grutas, Río Negro. Integrante de la Multisectorial Golfo San Matías. Artista, productor, gestor cultural y comerciante.

RESUMEN EJECUTIVO

Las comunidades costeras del golfo San Matías enfrentamos la expansión hidrocarburífera de Vaca Muerta. En 1995 resistimos la instalación de un oleoducto y en 1999 logramos la sanción de la Ley 3308, que protegió la región de la explotación petrolera durante más de veinte años.

En 2022, la Legislatura de Río Negro modificó la ley y allanó el camino para el proyecto “Vaca Muerta Oil Sur”. A pesar de las movilizaciones y acciones legales, el Poder Judicial, junto con el Ejecutivo y el Legislativo, negaron la legitimidad del reclamo.

La incertidumbre persiste, pero las comunidades nos unimos y nos articulamos para resistir la avanzada extractivista. Seguimos construyendo una respuesta colectiva, horizontal y solidaria para defender nuestros territorios y la vida en un contexto de cambios sociales y climáticos irreversibles.

Introducción

La coyuntura actual tiene dos fuertes características: vertiginosidad y avasallamiento. Esto nos hace repensar a cada instante qué es lo más importante por hacer y qué tenemos que comunicar con más fuerza. A fin de cuentas, entendemos que la respuesta colectiva que estamos dando ante la avanzada extractivista es la única manera posible, a pesar de la desventaja abismal que tenemos las comunidades ante el monstruo extractivista que amenaza nuestros territorios y nuestra vida, de seguir defendiendo el lugar donde vivimos.

Breve reseña histórica

Todo comenzó en 1995, cuando surgió una propuesta de la privatizada YPF para instalar un oleoducto y una terminal portuaria con monoboya en el golfo San Matías, ubicado en las provincias de Río Negro y Chubut.

En ese momento, los vecinos comprometimos nuestro accionar en la lucha por la defensa del golfo con las consignas “No al golfo negro, sí al golfo azul” y “No al oleoducto”.

Desde San Antonio Oeste y el entonces incipiente balneario Las Grutas, nos articulamos con el sector académico-científico, empresarios, emprendedores turísticos, agentes inmobiliarios, sindicatos, asociaciones civiles y eclesiásticas, instituciones, clubes y algunos representantes de diferentes partidos políticos.

Esta articulación logró su cometido y cuatro años más tarde, en 1999, se promulgó la Ley 3308, sancionada por unanimidad en la Legislatura provincial, que en su único artículo establecía que se prohibían

en el golfo San Matías y el mar territorial rionegrino las tareas de prospección, exploración y extracción petrolífera y gasífera, la instalación de oleoductos, gasoductos u otros ductos para el transporte de hidrocarburos y sus derivados y la construcción de terminales para la carga y descarga de buques que transporten esos productos.

Casi treinta años transcurrieron desde entonces. Gracias a la ley que protegió este territorio de cualquier contaminación por hidrocarburos, se dio un marcado crecimiento de las comunidades costeras del golfo en número de habitantes, de comercios, de complejos inmobiliarios. El turismo y la

pesca (artesanal e industrial) se transformaron así en las actividades centrales que dieron y dan trabajo a miles de personas en la región.

Cambio de rumbo

En agosto de 2022, la Legislatura de la provincia de Río Negro, sin ninguna comunicación o consulta previa, aprobó en primera vuelta la modificación de la Ley 3308, casi por unanimidad, quitando de su único artículo lo referido a la instalación de ductos y la construcción de terminales.

Fue entonces cuando creamos la Multisectorial Golfo San Matías con la intención de aunar fuerzas con diferentes sectores de la comunidad y volver a defender nuestro golfo de la amenaza hidrocarburífera.

A pesar de nuestros esfuerzos, que incluyeron asambleas, movilizaciones y presentaciones formales ante la Legislatura, no pudimos frenar la modificación de la ley que finalmente se concretó en el tratamiento en segunda vuelta, luego de una bochornosa sesión a puertas cerradas que cercenó cualquier tipo de participación ciudadana.

La modificación violó principios básicos de jurisprudencia ratificados por el país y asentados en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú. También se violentó el principio de progresividad de la Ley 25.675, llamada Ley General del Ambiente, la cual expresa claramente que siempre se debe ir hacia una mayor protección ambiental. El principio de no regresión establece que la normativa ambiental no puede alterarse para vulnerar derechos ambientales ya adquiridos.

Detrás de esta modificación inconstitucional se escondía el proyecto presentado por YPF y promovido por todos los partidos políticos de la provincia, denominado “Vaca Muerta Oil Sur”, que consta de un oleoducto que partiría desde el yacimiento hidrocarburífero Vaca Muerta, en Neuquén, y recorrería 700 km hasta Punta Colorada, a 7 km del balneario Playas Doradas, en Río Negro, en pleno corazón de la costa del golfo San Matías.

A partir de ese momento, comenzamos a conectarnos con comunidades y asambleas socioambientales. A través de la Red de Comunidades Costeras y la Coordinadora Plurinacional “Basta de Falsas Soluciones”,

podimos fortalecer nuestras luchas regionales y sumarnos a movimientos y campañas con el eje en la defensa de los territorios que motorizan acciones de carácter plurinacional en todo el país.

En diciembre de 2022, nos presentamos a la Justicia, junto con la Asociación de Abogados/as Ambientalistas y un gran número de organizaciones de la comunidad, fundaciones y vecinos, en el Superior Tribunal de Justicia (STJ) de Río Negro. El pedido unánime fue que se declarara inconstitucional la modificación de la Ley 3308.

La respuesta del Tribunal nos dejó perplejos: nos dijeron que no éramos capaces de pedirle a la Justicia que tomara medidas al no tener “un interés que evidencie una afectación o perjuicio personal y directo”. Además, consideraron que el proyecto de YPF que se realizaría en nuestro golfo no nos incumbía como vecinos y que, en consecuencia, no podíamos exigir que se cumpliera la ley porque no teníamos “legitimidad”.

El STJ utilizó un artilugio jurídico para evitar pronunciarse sobre el pedido de inconstitucionalidad, lo cual evidencia su complicidad con los sectores políticos y las empresas del sector energético.

Luego del revés judicial, la movilización popular, junto con el trabajo de las asambleas socioambientales y la Asociación Argentina de Abogados/as Ambientalistas, logró la suspensión de una primera audiencia convocada para marzo de 2023 por el gobierno rionegrino para aprobar el primer tramo del oleoducto. *A posteriori* se convocó otra audiencia en Añelo, Neuquén, para evaluar los primeros 127 km de los 700 km totales del ducto, que se realizó sin respetar el derecho a la participación de las comunidades originarias, ni la modalidad de asistencia mixta (virtual y presencial) existente hasta el momento.

Luego, la Secretaría de Ambiente y Cambio Climático de Río Negro llamó a audiencia pública para el 17 de agosto en Sierra Grande, incumpliendo varios aspectos esenciales que deben garantizar la participación ciudadana. Por ello, las asambleas de toda la provincia de Río Negro —nucleadas en las Asambleas del Curru Leufu—, junto con la Multisectorial Golfo San Matías, la Coordinadora del Parlamento Mapuche-Tehuelche de Río Negro y distintas organizaciones a nivel plurinacional, rechazamos el llamado a esa audiencia y nos manifestamos en una amplia concentración en la ciudad rionegrina. La respuesta de las autoridades fue similar a las instancias anteriores y nuevamente negaron nuestros derechos democráticos a participar.

En diciembre de 2023, organizaciones conservacionistas y ambientales, en conjunto con cámaras turísticas, vecinales y empresariales de la provincia de Chubut, expresaron su inquietud y rechazo al avance del proyecto del oleoducto Vaca Muerta Oil Sur a través de una acción legal que se presentó ante la Justicia chubutense. En esta acción, se instó a la provincia a tomar medidas preventivas y otorgar transparencia para la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto, resaltando la falta de posicionamiento del Estado chubutense en relación con el proyecto y la inconstitucionalidad de la reforma.

También, el Concejo Deliberante de Puerto Pirámides, en una sesión extraordinaria, presentó un pedido de informe para solicitar que se analice el posible impacto negativo del proyecto de YPF.

La situación actual es incierta. No sabemos en qué momento pueden avanzar con la construcción del proyecto ecocida Vaca Muerta Oil Sur ni cuáles serán sus próximas acciones. Pero desde todos los territorios estamos articulando esfuerzos y unificando las luchas para conformar redes que nos brinden mayor fortaleza ante la avanzada extractivista.

El camino es colectivo, horizontal y solidario

En algunos informes sobre el calentamiento global, se habla sobre los puntos de no retorno en el plano climático. Reflexionamos que esos puntos no solo se están alcanzando en relación con el cambio climático, sino también a nivel social.

Suceden cada vez con mayor frecuencia situaciones que nos empujan un poco más lejos de lo que conocemos como democracia y que erosionan nuestra confianza en los procesos de participación ciudadana vigentes. Nuestra realidad se modifica cada vez más rápido y la posibilidad de volver atrás sobre ciertos parámetros de justicia que considerábamos inamovibles se esfuma.

Por eso, la respuesta colectiva es nuestro camino: la fortaleza surge de compartir estrategias horizontales y solidarias entre las comunidades. La lucha por la defensa de nuestros territorios y comunidades es una sola y necesitamos transitarla unidos.

Bibliografía

Asociación Argentina de Abogados/as Ambientalistas (2023). Rechazo al inconstitucional avance de la industria petrolera y gasífera en el Golfo San Matías. Disponible en: <https://aadeaa.org/el-inconstitucional-avance-del-petroleo-y-gas-en-golfo-san-matias/>

Asociación Argentina de Abogados/as Ambientalistas. Golfo San Matías. Disponible en: <https://aadeaa.org/tag/golfo-san-matias/>

Delfino, E. (28 de agosto de 2023). Vaca Muerta Sur: diez claves sobre el oleoducto de YPF y el conflicto social y ambiental alrededor de la obra. *ElDiarioAR*. Disponible en: https://www.eldiarioar.com/sociedad/medio-ambiente/vaca-muerta-sur-diez-claves-oleoducto-ypf-conflicto-social-ambiental-alrededor-obra_1_10468420.html

Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia (8 de septiembre del 2022). Organizaciones ambientalistas rechazan la modificación de la Ley 3308 de Río Negro para seguir protegiendo el Golfo San Matías. Disponible en: <https://marpatagonico.org/organizaciones-ambientalistas-rechazan-la-modificacion-de-la-ley-3308-de-rio-negro-para-seguir-protegiendo-el-golfo-san-matias/>

Fundación Greenpeace (2023). ALERTA! El Golfo San Matías, pulmón de la Península Valdés, en peligro. Disponible en: <https://www.greenpeace.org/argentina/story/problemas/oceanos/alerta-el-golfo-san-matias-pulmon-de-la-peninsula-valdes-en-peligro/>

Legislatura de Río Negro (s.f.). Ley 3308. Disponible en: <https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion/ver?id=3309>

Observatorio Petrolero Sur (2023). Golfo San Matías: organizaciones logran que se suspenda la Audiencia Pública por el oleoducto. Disponible en: <https://opsur.org.ar/2023/03/20/golfo-san-matias-organizaciones-logran-suspender-la-audiencia-publica-por-el-oleoducto/>

Wildlife Conservation Society Argentina (2022). Organizaciones ambientalistas rechazan la modificación de la Ley 3308 que protege al Golfo San Matías de la actividad hidrocarburífera. Disponible en: <https://argentina.wcs.org/es-es/Quienes-Somos/Noticias/articleType/ArticleView/articleId/18016.aspx#:~:text=Actualmente%2C%20el%20Art%C3%ADculo%201%C2%BA%20de,y%20en%20el%20mar%20territorial>

3.4 Pensar una matriz energética renovable para los próximos cincuenta años



Martín Dapelo

Consultor especialista en eficiencia energética y energías renovables. Socio fundador de ON Networking. Miembro de la Comisión Directiva y Coordinador del Comité de Financiamiento de CADER (Cámara Argentina de Energías Renovables). Representante de la Alianza para la Acción Climática Argentina en COP26, COP27 y COP28. Integrante de Net Zero Policy Community, Climate Champions Team.

RESUMEN EJECUTIVO

En 2025, en la Argentina, finalizará la vigencia de la Ley 27.191 del Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica. Esta norma estableció el objetivo de alcanzar como mínimo un 20% de participación de las energías renovables sobre el total del consumo de energía eléctrica para el año 2025.

Si bien la ley indica una meta parcial del 18%, al cierre de 2023 se había alcanzado un 14,3%. Por otro lado, debido a condiciones de mercado y plazos de construcción de los proyectos de energías renovables, es improbable que se puedan alcanzar los objetivos fijados a 2025.

A la fecha no se sabe cuál será el destino de las energías renovables en nuestro país. El gobierno del presidente Javier Milei tendrá la oportunidad y el desafío de sentar las bases de un modelo de desarrollo energético bajo en emisiones,

que, además de estar alineado con los objetivos de carbono neutralidad al año 2050, tenga un horizonte de largo plazo, pensando en la Argentina de los próximos cincuenta años.

El camino de las renovables en la Argentina: ¿una historia de pequeños triunfos o reiterados fracasos?

En nuestro país, los antecedentes normativos que surgen con la intención de incorporar las energías renovables en la matriz eléctrica se remontan a 1998, cuando se promulgó la Ley 25.019 del Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar. Sin embargo, ningún proyecto se gestó bajo esta ley debido a la carencia de obligatoriedad para los usuarios, la falta de mecanismos de compra por procesos licitatorios, la ausencia de objetivos de cobertura y la falta de fomento a la industria local.

En 2006, se sancionó la Ley 26.190 del Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica. Esta ley fijó el objetivo de incorporar un 8% de energía renovable en la matriz para el año 2016, contemplando todas las tecnologías de fuente renovable.

Tres años más tarde, se publicó la Resolución 712/2009 de la Secretaría de Energía como reglamentación de la Ley 26.190. Dicha Resolución creó el Programa de Generación de Energía Eléctrica a Partir de Fuentes Renovables (GENREN) bajo el cual se convocaba, mediante licitación pública, a los generadores de energía de fuentes renovables a firmar contratos de provisión de energía eléctrica con la empresa estatal Energía Argentina S. A. (ENARSA). Finalmente, el programa GENREN adjudicó menos de 1000 MW de potencia, de los cuales menos del 50% fue finalmente construido.

Luego, la Resolución 108/2011 de la Secretaría de Energía introdujo el segundo sistema que se implementó en el marco de la Ley 26.190. Bajo este esquema se eliminó la figura de ENARSA y se permitió la firma de contratos de abastecimiento directamente entre los generadores y la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S. A. (CAMMESA) como representante del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM).

Al finalizar 2014, el porcentaje de cobertura de renovables en la demanda eléctrica era del 1,8%.¹

1. Más información en la sección de informes anuales de CAMMESA. Disponibles en: <https://cammesaweb.cammesa.com/informe-anual/>

Con la sanción, en 2015, de la Ley 27.191, que estableció las condiciones necesarias y esperadas por el mercado, se puede, finalmente, hablar del despegue de las renovables en nuestro país. Las distintas rondas del Programa RenovAr recibían más ofertas en MW que las que licitaban. El contexto era el propicio para crear el Mercado a Término de Energías Renovables (MATER) mediante la Resolución 281-E/2017, que habilitaba la compra de energía a través de la libre negociación entre las partes. Así se adjudicaron más de 200 proyectos, que sumaron más de 5000 MW de potencia. Pero la crisis tras las elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) de 2018 generó una repentina suba del riesgo país y las tasas de interés se duplicaron de la noche a la mañana, lo que tuvo como consecuencia que más de noventa proyectos que no habían llegado a realizar el cierre financiero tuvieran que cesar sus actividades. Estos proyectos, que además habían quedado asignados a nodos de conexión de redes de alta tensión (la limitación en las redes es un tema para un capítulo aparte), resolvieron su situación recién en marzo de 2023.

Algunas personas podrán ver el vaso medio vacío si consideran que, a pesar de haber alcanzado a la fecha la cantidad de unos 5700 MW de potencia instalada, no se ha cumplido con ninguna de las metas establecidas a lo largo de los últimos 25 años, y si además se compara a la Argentina con sus países vecinos, como Brasil, que acaba de superar los 40.000 MW solo de energía solar fotovoltaica, o Chile, que posee más de 6000 MW de potencia instalada renovable entre eólica, solar, biomasa y geotermia.

Otras verán el vaso medio lleno si consideran no solo que la Argentina pasó del 1,8% en 2014 al 14,3% en 2023, para lo cual se desarrollaron cadenas de valor de industria nacional y miles de puestos de trabajo, sino también que el país posee todos los recursos para alcanzar el lugar que le corresponde como tercer mercado eléctrico de América Latina, detrás de Brasil y de México.

Continuidad y la necesidad de una política energética de largo plazo

La política energética no debería ser una cuestión variable dependiente del humor de los gobernantes de turno. No hay desarrollo posible en el sector si se toman medidas contradictorias entre privatizaciones, nacionalizaciones, y cada cuatro años se cambia el rumbo o las reglas de juego. Es evidente que para atraer inversiones a un sector que requiere capital intensivo, con repagos a más de diez años y vida útil de los proyectos mayor de veinticinco o treinta años, es necesaria una mirada de largo plazo.

Ante la inminente finalización de la vigencia de la Ley 27.191, ayuda tomar como referencia las Resoluciones 517/2023 y 518/2023 publicadas en junio de 2023, en las cuales se presentaron el Plan Nacional de Transición Energética a 2030 (PTE 2030) y los Lineamientos y Escenarios para la Transición Energética a 2050, respectivamente.

En el PTE 2030 se analiza la necesidad de actualización de la Ley 27.191 y se plantea una nueva meta del 30% al año 2030, que implicaría la incorporación de unos 8000 MW renovables en los próximos 6 años.²

En el mismo documento también se alude a los desafíos de la sostenibilidad en el proceso de transición. Se menciona así que en la planificación de la seguridad energética del país es fundamental considerar la adaptación del sistema a las afectaciones derivadas del cambio climático, que podrían tener un impacto significativo tanto a la hora de pensar el despacho energético para la cobertura de picos, así como también el diseño de la infraestructura requerida por el sistema.³ Sobre este punto vale remarcar que el 1 de febrero de 2024, a las 14:48, se registró el nuevo récord de demanda de potencia en el Sistema Argentino de Interconexión (SADI), la que alcanzó 29.653 MW, con una temperatura de 31,5 °C. Ese mismo día también se registró el nuevo máximo histórico de demanda de energía, con 597,7 GWh.⁴

Por su parte, los Lineamientos y Escenarios para la Transición Energética a 2050 plantean tres posibles escenarios de descarbonización energética hasta ese año, que intenta alcanzar, en su escenario optimista, el objetivo de cero emisiones netas (Net Zero).⁵ Según el escenario más ambicioso, se deberían incorporar más de 45.000 MW de potencia en energías renovables al año 2050, sumando además unos 32.000 MW para la generación de hidrógeno verde.

El plan del nuevo gobierno

Mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 55/2023 se declaró la emergencia energética en los segmentos de generación, transporte y distribución, a fin de recomponer las tarifas y reasignar los subsidios.

2. La demanda energética al 2030 en el PTE 2030 se estima en 157 TWh. En el mismo documento se proyectaban 3105 MW de plantas solares y 4143 MW en parques eólicos, entre otras tecnologías renovables.

3. El correcto funcionamiento del sistema podría verse comprometido por el incremento de la temperatura o la mayor frecuencia de eventos climáticos extremos, como olas de calor, inundaciones o sequías (PET 2030).

4. Para más información visitar: <https://cammesaweb.cammesa.com/operacion/#opmaxhist>.

5. Ninguno de los tres escenarios propuestos alcanza las emisiones netas cero de GEI en 2050. No obstante, los escenarios considerados están enfocados en el sector energético solamente.

Si bien a la fecha de redacción de este artículo no se había definido la suerte del proyecto de ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos,⁶ en sus 351 páginas no se hace mención ni una sola vez a las energías renovables.

En cambio, en el DNU 70/2023, vigente en el momento de elaboración de este texto, sí hay algunas menciones a las energías renovables, ya que sus artículos 175 y 176 derogan varios artículos de la Ley 27.424 del Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable Integrada a la Red Eléctrica Pública (artículos 16 a 37), mediante los cuales se creó el Fondo para la Generación Distribuida de Energías Renovables (FODIS) con el objeto de aplicar los bienes fideicomitidos al otorgamiento de préstamos, incentivos y garantías, y a la realización de aportes de capital y adquisición de otros instrumentos financieros destinados a la implementación de sistemas de generación distribuida a partir de fuentes renovables. También se derogó el mecanismo de incentivo mediante la aplicación del Certificado de Crédito Fiscal (CCF), que representaba entre un 20 y 30% de reintegro del costo de la instalación, permitiendo así mejorar los plazos de repagos, que se encontraban distorsionados por las tarifas subsidiadas.

El proyecto de ley Bases, conocido como Ley Ómnibus, hace mención de ciertas modificaciones y desregulación del MEM. Según las declaraciones públicas del secretario de Energía, Eduardo Rodríguez Chirillo, se destacan los siguientes puntos:⁷

- Mediante Resolución 7/2024 del Ministerio de Economía, Secretaría de Energía, se sinceró el precio estacional estabilizado (generación y transporte) con el objetivo de que la tarifa refleje el costo del suministro.
- CAMMESA deberá volver a su función original. Se va a restituir el Mercado a Término (MAT).
- Ampliación del sistema de transporte, restitución del sistema de precios y compatibilización del sistema de iniciativa de obra privada.
- Las metas de la contribución determinada a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) son de la República Argentina y no del Estado.

6. Para más información visitar: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/0025-PE-2023.pdf>

7. Presentación del secretario de Energía de la Nación, Eduardo Rodríguez Chirillo, en el Argentina Future Energy Summit, de fecha 11 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=pQtlwreGZtY&t=214s>

El compromiso es no superar los 349 MteqCO₂. El Estado asignará derechos gratuitos de emisión de acuerdo con los datos del inventario de gases de efecto invernadero (GEI) y se establecerán penalidades en caso de incumplimiento.

- Se diseñará un mercado de derechos de emisión y la decisión de cómo se realizará la transición energética será de cada usuario.

También se ha hecho mención de que no existirán nuevos programas RenovAr o similares y de que el desarrollo de nueva potencia renovable quedará limitada a licitaciones del MATER y generación distribuida. Pero sin metas claras ni horizontes de mediano y largo plazo para las renovables, las medidas parecieran, por el momento, insuficientes.

Conclusiones

Es evidente que las energías renovables no han sido prioridad para los gobiernos de los últimos veinticinco años y mientras tanto la Argentina deja pasar oportunidades que sus países vecinos han aprovechado.

El nuevo gobierno deberá establecer metas claras, y si se trata de libre mercado, todas las fuentes de generación de energía deben correr la carrera en las mismas condiciones respecto a la asignación de subsidios a la explotación de hidrocarburos, que aún no se han eliminado, y a la cuantificación de las externalidades positivas y negativas de cada tecnología, ya que hoy solo se contabiliza el valor de los MWh, sin tener en cuenta las emisiones de GEI de cada tecnología.

La creación de un mercado de derechos de emisión propone una alternativa, pero a corto plazo pareciera muy difícil de aplicar a todos los sectores de la economía.

Es necesaria una inminente ampliación de los objetivos de la Ley 27.191, con metas más allá del año 2030. Si se consideran los plazos en los que se desarrolla un proyecto de generación de energía renovable —entre tres y cinco años desde el análisis de prefactibilidad, desarrollo de proyecto, construcción y su puesta en marcha—, no se pueden pretender inversiones de capital intensivo. Por otro lado, en la actualidad no es posible elaborar un plan de negocios previsible si no existe legislación más allá de 2025 ni tampoco alcanza hoy con hablar de metas a 2030. Es necesario, por el contrario, establecer una política energética con bases y principios sólidos que pueda brindar seguridad energética para la Argentina de los próximos

cincuenta años, en un contexto ineludible de reducción de emisiones a nivel global. Esta política, además, debería permitir planificar hasta el año 2050 y contar con la flexibilidad necesaria para pensar en la incorporación de nuevas tecnologías, como el hidrógeno verde u otras aún no desarrolladas. Todo eso, considerando los desafíos futuros en cuanto a crecimiento de la población y desarrollo de capacidades técnicas locales.

Bibliografía

Ministerio de Economía de Argentina, Secretaría de Energía (2023). Plan Nacional de Transición Energética a 2030. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/289826/20230707>

Ministerio de Economía de Argentina, Secretaría de Energía (2023). Lineamientos y Escenarios para la Transición Energética a 2050. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/289827/20230707>

CAMMESA (2024). Informe Mensual de Generación Renovable Variable - Enero 2024. Disponible en: <https://cammesaweb.cammesa.com/download/informe-mensual-de-generacion-renovable-variable-enero-2024-cammesa/>

CAMMESSA (2024). Resumen ejecutivo principales variables MEM, enero a diciembre 2023 vs. 2022. Disponible en: <https://cammesaweb.cammesa.com/variables-relevantes-del-mem-resumen-anual/>

Poder Ejecutivo Nacional (2023). DNU 55/2023 Emergencia del sector energético nacional. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-55-2023-395394/texto>

Poder Ejecutivo Nacional (2023). DNU 70/2023 Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/301122/20231221>

3.5 Energía ¿“verde”? Reflexiones sobre falsas soluciones y desafíos ante la crisis socioecológica



María Paz Aedo

Socióloga. Máster en Humanidades Ecológicas, Sustentabilidad y Transición Ecosocial. Doctora en Educación. Miembro del Grupo de Trabajo Energía y Equidad y del Centro de Análisis Socioambiental (CASA), de Chile. Académica del Departamento de Estudios Generales de la Universidad Diego Portales, de Chile.

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco de la crisis energética y climática, la transición hacia un modo de producción y consumo libre de emisiones de carbono está siendo orientada a la promoción y desarrollo de grandes proyectos de energía “verde”, es decir, basados en fuentes renovables no convencionales como la eólica, la solar y el hidrógeno verde. Sin embargo, estas soluciones de gran escala no solo generan otros impactos socioecológicos, sino que resultan insuficientes para abordar las causas profundas de la crisis y sus diversas manifestaciones. Es preciso develar las dinámicas metabólicas del modelo económico y civilizatorio predominante, en particular la demanda sostenida de energía y materiales, observando de manera crítica las soluciones centradas en el recambio de fuentes energéticas y, en contraste, poniendo el foco en las alternativas comunitarias que emergen en los territorios como otros modos de comprender nuestra relación con la energía.

Introducción

En medio de la crisis energética y climática, las nuevas tecnologías aparecen en el discurso público y en los grandes medios de comunicación como las estrellas de lo que será la transición hacia sociedades menos contaminantes. El relato global parece sostenido por una imagen futura que oscila entre el tecnooptimismo corporativo y las fantasías futuristas, con ciudades electrificadas, industrias casi inocuas, paneles solares, aerogeneradores e hidroductos en masa, todo pulcro y ultratecnologizado.

Lo que no cuentan estos relatos es que las soluciones también requieren energía y materiales para producirse. Todo consumo o transformación de elementos en un nivel genera afectaciones en otro. Por más que intentemos “enverdecer” la producción y el consumo con medidas como el reciclado, la economía circular, la electrificación y la automatización de procesos productivos, la complejidad de los daños ambientales seguirá desbordando estas iniciativas. Por ejemplo, tanto la electrificación como la virtualización de la economía necesitan materiales y energía que las sostengan. Las computadoras y teléfonos móviles requieren baterías capaces de almacenar energía y acceso a una red eléctrica, lo que, a su vez, requiere un amplio conjunto de insumos, como los llamados “minerales para la transición”. Estos minerales (cobre, litio, cadmio y cobalto) provienen en su mayoría de países del Sur Global, donde su explotación reproduce y actualiza las históricas relaciones de subordinación económica y la externalización de costos socioecológicos.

En la civilización predominante, la demanda de energía y materiales ha aumentado de forma constante e incluso exponencial a partir de los años cincuenta (Steffen *et al.*, 2015). Esto obedece a que el “metabolismo económico” (Naredo, 2004) de esta civilización requiere satisfacer no solo las expectativas de consumo —instaladas como ideales de bienestar personal—, sino también las metas de crecimiento —instaladas como indicador de progreso y legitimidad de las sociedades—. Ambas tendencias rebasan la capacidad planetaria de regeneración, lo que acrecienta la concentración de la riqueza y profundiza la desigualdad en la distribución de los costos y beneficios.

Sin considerar las interacciones sinérgicas ni los límites planetarios, ni el mejor escenario de electrificación y “enverdecimiento” logrará abordar la crisis en su complejidad y profundidad. El reemplazo de fuentes energéticas y el desarrollo de nuevas tecnologías, sin tocar las bases del metabolismo económico predominante, mantienen la tendencia

metabólica de la economía hegemónica. Es por este metabolismo que, a pesar de los acuerdos internacionales, los compromisos nacionales y los esfuerzos individuales, los síntomas de la crisis múltiple (climática, energética, económica, política, social, hídrica, ecosistémica y un largo etcétera) no parecen retroceder sino agravarse.

Revisar las bases del modelo predominante es una invitación a cuestionar tanto la relación entre las sociedades industrializadas y los territorios que las proveen como las maneras en que los seres humanos cohabitamos el mundo.

Tecnoptimismo y falsas soluciones

En nuestra civilización, confiamos en crear alguna herramienta o alguna técnica que nos permita erradicar los problemas epocales, como el cambio climático. Algo se nos ocurrirá o algo descubriremos, decimos desde esta lógica, llegando incluso a plantearnos la posibilidad de “superar” nuestra dependencia de los ecosistemas (Isenhour, 2016). Esto es lo que podemos denominar “tecnoptimismo”, una narrativa que recuerda tanto a Frankenstein como a los buscadores de El Dorado.

El tecnoptimismo supone que el desarrollo tecnológico será capaz por sí mismo de encontrar las soluciones a la crisis. Pero la disponibilidad limitada y la degradación constante de la energía y la materia —como los combustibles fósiles— conducen a lo que conocemos como “rendimientos decrecientes”: materiales cada vez más caros y más difíciles de encontrar, extraer, almacenar y transportar por su cada vez menor disponibilidad (Pérez, 2022; Bordera y Turiel, 2022). Suponer que es posible inventar una tecnología o descubrir un elemento que solucione la crisis desconoce tanto los límites planetarios como la entropía (Valero *et al.*, 2021). En términos estrictamente termodinámicos, todo lo creado (proyecto político, objeto tecnológico, bien de consumo) tiende a degradarse.

En este marco, la transición hacia un modelo de producción y consumo libre de emisiones de carbono queda reducida a falsas soluciones. Falsas, porque promueven cambios de insumos y fomentan la innovación tecnológica, sin tocar la demanda sostenida de energía y materiales ni reconocer sus múltiples impactos. Las grandes escalas de las propuestas tecnooptimistas, como la masificación de automóviles eléctricos y los megaproyectos de energías renovables, están siendo orientadas a reemplazar “objetos” sin revisar en profundidad los fenómenos que reproducen: la especulación, el

sobreconsumo, la explotación de los ecosistemas, la generación de desechos, la concentración de beneficios, la externalización de costos e incluso las guerras por el control de los recursos. En definitiva, la crisis.

Es necesario reconocer los riesgos de las soluciones elaboradas con las premisas que, de hecho, son causa del problema. Sin tocar las bases del modelo, la transición reproduce la explotación de territorios y la subordinación a los centros de producción y consumo (Aedo y Cabaña, 2022).

No obstante, entender esta transición solo en su dimensión estructural y macropolítica también es problemático. Es preciso indagar en las grietas, en los fenómenos micropolíticos presentes y emergentes, donde es posible observar otras maneras de atravesar la crisis.

Si hay crisis, hay grietas

En consonancia con diversas cosmovisiones y tradiciones de los pueblos del Sur Global, existen perspectivas contrahegemónicas y micropolíticas que reconocen la complejidad, las implicancias mutuas y las influencias recíprocas presentes en las dinámicas planetarias. Todo lo que existe existe en relación (Ñanculef, 2016). Como en un tejido, cada componente vivo y no vivo está en relación de interdependencia e influencia recíproca con todo lo existente (Rozzi, 2015). Enormes redes subterráneas de micelio transportan información química por los bosques, del mismo modo que los neurotransmisores lo hacen en nuestro propio organismo. La microbiota de nuestro intestino entrega información al sistema inmunológico (Morton, 2019). La primavera existe porque los polinizadores han hecho posible la existencia de nuevas plantas (Morizot, 2021). La multiplicidad de afectaciones e interdependencias es lo que da forma a todo lo que somos y todo lo que existe.

Son tantas las relaciones e influencias recíprocas que buena parte de la información se nos escapa. Ninguna hegemonía puede ser total porque ninguna forma de existencia, ni siquiera un modelo civilizatorio, puede abarcar todas las posibilidades de coexistencia. Por eso, aunque parezca total, toda hegemonía tiene grietas. Ni el discurso oficial de la transición energética, ni el tecnooptimismo, ni la propia crisis son absolutos o definitivos. En cada interacción existe la posibilidad de la emergencia de algo distinto.

Las energías comunitarias, de hecho, producen un tipo particular de “ensamblaje” emergente entre fenómenos socioecológicos, económicos, sociales y políticos. Exploran formas cooperativas de relación entre las personas, los ecosistemas y las tecnologías, resolviendo de manera concreta y

situada las necesidades energéticas de comunidades que no acceden ni a la cobertura ni a la continuidad del suministro.

En estos modos comunitarios y descentralizados de generación y distribución, la energía resulta mucho más integrada a la experiencia cotidiana de reproducción de la vida y obliga a observar más cuidadosamente la complejidad de interacciones entre las personas, los ecosistemas, los fenómenos climáticos, los elementos, etc. Un ejemplo de este tipo de experiencias es lo que ocurre en el pueblo de Adjuntas, en Puerto Rico.

Adjuntas Pueblo Solar es un proyecto de energía comunitaria ubicado en la región occidental de Puerto Rico. Allí, la organización Casa Pueblo inició la compra de paneles solares para enfrentar el problema de desabastecimiento que generan los cortes de luz por el paso de huracanes. En palabras de sus gestores, el ejercicio de transformar el sistema energético permitió que la sede de la organización fuera un oasis energético para las comunidades vulnerables de Adjuntas durante la emergencia del huracán María y los meses siguientes, en los que las familias no tenían acceso al servicio de energía.

La experiencia se ha expandido hasta lograr abastecer el trabajo de los campos y varios comercios locales: una barbería, ferreterías, restaurante, farmacia, la radio y su torre de comunicaciones, un cine solar, un hogar de adultos mayores, la estación de bomberos y emergencias médicas, la escuela elemental, etc. Gracias a la autonomía energética, en este pueblo ha sido posible satisfacer las necesidades de salud, comunicaciones, entretenimiento, desarrollo económico y seguridad alimentaria.

Como esta, múltiples experiencias de transformación y regeneración a escala local emergen en distintas partes del mundo. No son necesariamente escalables o replicables: cada una responde a un cúmulo de interacciones posibles y específicas entre las personas, las especies y el territorio que comparten. Vistas en conjunto, son grietas donde es posible explorar otros modos de convivencia y valoración, que forman parte del entramado de resiliencia socioecológica que antes y ahora nos ha sostenido para atravesar las crisis.

Bibliografía

Aedo, M. y Cabaña, G. (2022). Del ecomodernismo al entramado vital: Narrativas e imaginarios sobre participación en proyectos de energía. *Revista Energía y Equidad*, 4, pp. 18-24.

Baigorrotegui, Gloria (2019). Transición Energética y Democracia: Chile – Comunidades energéticas en Latinoamérica. Notas para situar lo abigarrado de prácticas energocomunitarias. País Vasco: Proyecto TRADENER, Ekologistak Martxan, Ingeniería Sin Fronteras (ISF-MGI), Universidad del País Vasco (UPV-EHU) y Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo.

Bordera, J. y Turiel, A. (2022). *El otoño de la civilización*. Madrid, Traficantes de Sueños.

Giraldo, O. F. (2018). *Ecología política de la agricultura: Agroecología y posdesarrollo*. Chiapas, Ecosur.

Isenhour, C. (2016). Unearthing Human Progress? Ecomodernism and Contrasting Definitions of Technological Progress in the Anthropocene. *Economic Anthropology*, 3(2), pp. 315-328. DOI: <https://doi.org/10.1002/sea2.12063>

Morton, T. (2019). *Humanidad: solidaridad con los no humanos*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo.

Naredo, J. M. (2004). Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. *Cuadernos de investigación urbanística*, 41, pp. 7-18.

Ñanculef, J. (2016). Tayiñ mapuche kimün: Epistemología mapuche, sabiduría y conocimientos. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología.

Ortiz-Przychodzka, S.; Benavides-Frías, C.; Raymond, C. M.; Díaz-Reviriego, I., y Hanspach, J. (2021). Rethinking economic practices and values as assemblages of more-than-human relations. *Ecological Economics*, 211, 106916.

Pérez, A. (2022). Crisis energética en Europa. Política energética al servicio de la guerra. *Revista Energía y Equidad*, 5, pp. 30-35.

Rozzi, R. (2015). Ética biocultural: una ampliación del ámbito socioecológico para transitar desde la homogeneización biocultural hacia la conservación biocultural. En: Bustos, B.; M. Prieto, J. Barton, *Ecología política en Chile: Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder*. pp. 89-120. Santiago, Chile, Editorial Universitaria.

Steffen, W.; Broadgat, W.; Deutsch, L., *et al.* (2015). The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration. *The Anthropocene Review*, vol. 2(1), pp. 81-98.

Valero, A.; Valero, A., Calvo, G. (2021). *Thanatia: Límites materiales de la transición energética*. Zaragoza, Ediciones PUZ, Universidad de Zaragoza.

El litio como mineral crítico: avances y resistencias sobre su explotación

Capítulo 4

Informe Ambiental 2024

4



Introducción



María Laura Castillo Díaz

Coordinadora del Programa Altoandinos,
Área de Política Ambiental de FARN.



Leandro Gomez

Coordinador del Programa Inversiones y Derechos,
Área de Política Ambiental de FARN.

La transición energética (TE) forma parte central de la agenda global. Se trata de un terreno de disputa entre distintos actores globales, nacionales y locales, con intereses múltiples y con distintas concepciones acerca de su significado y de los caminos por recorrer. De acuerdo con el Grupo Banco Mundial (2023), se necesitarán 3 billones de toneladas de minerales y metales para el año 2050 como parte del proceso de TE promovido desde el Norte Global para alcanzar sus propias metas climáticas.¹ En esta línea, el primer Balance Mundial del Acuerdo de París² llama a triplicar la capacidad mundial de energías renovables para 2030 y a acelerar la reducción de las emisiones del transporte por carretera mediante el despliegue rápido de vehículos con emisiones cero o bajas. Este escenario plantea una mayor presión social y ambiental sobre los territorios en los que se busca avanzar con la extracción de los minerales y metales críticos para la TE. Se reafirma así una distribución internacional de roles, tanto económicos como de

1. En el caso particular del litio, se espera que la demanda para la producción de baterías aumente hasta 42 veces para el año 2040 en comparación con la demanda del año 2020, principalmente para su empleo en baterías de vehículos eléctricos individuales, además de otros usos como la fabricación de dispositivos de almacenamiento de energía, en la búsqueda por sustituir el uso de combustibles fósiles. Para más información, véase International Energy Agency (2022). The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/d2a83b-8c30-4e9d-980a-52b6d9a86fdc/TheRoleofCriticalMineralsinCleanEnergyTransitions.pdf> y International Energy Agency (IEA) (2023). Global EV Outlook 2023. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/dacf14d2-eabc-498a-8263-9f97fd5dc327/GEV02023.pdf>

2. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf

beneficios y costos, en la que al Sur Global se le asigna el de exportador de materias primas en tanto zona de sacrificio ambiental y social, en pos de una TE de modelo corporativo (Svampa y Bertinat, 2022) liderada por el Norte Global.³

En la Argentina, las consecuencias de este modelo se han visto reflejadas a nivel local con el avance de nuevos proyectos de litio, en primer lugar, y de cobre, en segundo lugar. De acuerdo con el Sistema de Información Abierta a la Comunidad sobre la Actividad Minera en Argentina (SIACAM), existen en el país 38 proyectos de litio y 16 de cobre en etapa avanzada.

El año 2023 estuvo fuertemente caracterizado por una alta conflictividad en Jujuy, tanto por el avance de pedimentos mineros de forma irregular y en plena violación de derechos de las comunidades afectadas como por la reforma de la Constitución provincial y la sanción del Decreto 7751/2023 que flexibiliza el otorgamiento de permisos mineros en vulneración de normas internacionales y constitucionales. La aprobación de la reforma constitucional y del referido decreto implicó un retroceso en términos de protección del ambiente y de derechos humanos, y allanó el camino para el avance de la minería. Como complemento de este accionar, desde el gobierno provincial se criminalizó el reclamo de las comunidades por el respeto de sus derechos, a la vez que, junto a las empresas mineras, se aplicaron nuevos mecanismos de fragmentación y manipulación de los pueblos indígenas en pos de obtener su aprobación para la extracción del litio.

Por su parte, en la provincia de Catamarca, existen nueve proyectos de litio en el Salar del Hombre Muerto, tres de los cuales pretenden extraer agua dulce del río Los Patos. A pesar del antecedente de la afectación de la vega del río Trapiche por el proyecto de litio de la empresa Livent Corp, hasta el momento los múltiples proyectos avanzaron sin un estudio de impacto acumulativo. Ello ha llevado a la Justicia de Catamarca a emitir, el 13 de marzo de 2024, una medida cautelar por la cual prohíbe el otorgamiento de nuevas autorizaciones hasta tanto se realicen los adecuados procesos de Evaluación de Impacto Ambiental acumulativo y la debida consulta previa e informada a la comunidad indígena local (caso “Guitian, Román E. c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ Acción de Amparo Ambiental”).

3. En este sentido, son múltiples las iniciativas de la Unión Europea y de Estados Unidos que buscan asegurar el acceso a los minerales y metales para la TE, como son Global Gateway y Minerals Security Partnership, entre otras. Por su parte, los bancos multilaterales de desarrollo también se han involucrado en la disputa por los minerales, promocionando y financiando su explotación en el Sur Global.

Asimismo, a inicios de 2024, la nueva administración nacional pretendió promover al sector minero a través de su proyecto conocido como Ley Ómnibus, el cual flexibilizaba la Ley de Glaciares (lo que beneficiaría el desarrollo de proyectos de cobre en ambiente periglacial) y otorgaba facilidades para grandes inversiones en el sector. La promoción de la minería se da, tanto a nivel nacional como provincial, sin considerar sus impactos ambientales ni sociales, sus históricas dificultades para el cumplimiento de la normativa ambiental ni su vinculación con prácticas violatorias de derechos humanos.

En este marco, resulta imperioso repensar el actual modelo de transición energética y, con ello, la explotación de los minerales y metales llamados críticos. ¿Cuál es la finalidad real de la explotación de estos minerales? ¿A qué costo se están explotando? ¿Por qué se pretende explotar sin las debidas consideraciones ambientales ni sociales? El camino hacia las transiciones socioecológicas integrales necesarias para abordar los desafíos que presentan las múltiples crisis climáticas, de biodiversidad y de contaminación deberá construirse en pleno respeto por los derechos humanos y asentarse sobre la reducción de la demanda de bienes ambientales y de energía, especialmente por parte de los países del Norte Global.

Bibliografía

International Energy Agency (IEA) (2022). The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. Disponible en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/Id2a83b-8c30-4e9d-980a-52b6d9a86fdc/TheRoleofCriticalMineralsinCleanEnergyTransitions.pdf>

International Energy Agency (IEA) (2023). Global EV Outlook 2023. Disponible en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/dacf14d2-eabc-498a-8263-9f97fd5dc327/GEV02023.pdf>

Framework Convention on Climate Change, United Nations. First global stocktake (13 de diciembre del 2023). Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf

Svampa, M. y Bertinat, P. (comps.) (2022). *La transición energética en la Argentina: Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*. Siglo XXI.

4.1 La estrategia europea sobre materias primas críticas y la explotación de litio en América Latina



Germán Bersalli

Investigador en el Research Institute for Sustainability (RIFS) en Potsdam, Alemania. Ha publicado numerosos artículos científicos e informes sobre política energética y climática europea, latinoamericana y global. Tiene un doctorado en Economía (Universidad de Grenoble Alpes, Francia).

RESUMEN EJECUTIVO

La fuerte demanda de materiales críticos para la transición energética, junto con la crisis desatada por la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022 y la creciente rivalidad geopolítica entre China y Occidente, condujo a la Unión Europea (UE) a desarrollar en 2023 una nueva estrategia para el aprovisionamiento de materias primas críticas. Esta estrategia busca fortalecer el sector minero de la UE, desarrollar fuertemente el reciclaje de materiales, diversificar las fuentes de suministro y fomentar la cooperación internacional con regiones como América Latina. La región, rica en recursos minerales críticos como el litio, el cobre y el grafito, podría beneficiarse de la creciente demanda europea y mundial, pero también enfrenta riesgos ambientales y sociales considerables asociados con la minería y el procesamiento que requiere esta industria. Si bien la UE propone un nuevo enfoque, su implementación efectiva plantea varios interrogantes y dependerá de las decisiones de los gobiernos latinoamericanos y sus estrategias nacionales y regionales. La colaboración entre la UE y América Latina debe enfocarse en la sostenibilidad y la equidad para garantizar un desarrollo responsable y justo que facilite la transición energética en ambas regiones.

Introducción

El Pacto Verde Europeo¹ (PVE) es un amplio conjunto de iniciativas y medidas políticas a largo plazo que la UE introdujo en diciembre de 2019 como estrategia emblemática para alcanzar sus objetivos climáticos y fomentar el crecimiento económico sostenible. El objetivo principal del PVE es convertir a Europa en el primer continente del mundo con cero emisiones netas en 2050. El plan abarca una amplia gama de políticas y sectores, y aspira a transformar a Europa en una economía circular y altamente eficiente en el uso de recursos, con emisiones netas cero de gases de efecto invernadero. El PVE también busca convertir a la UE en líder mundial en tecnologías energéticas de bajas o nulas emisiones —como la energía eólica marina y el hidrógeno verde— y aumentar la eficiencia energética. En el sector del transporte, el PVE pretende reducir significativamente las emisiones al fomentar nuevas tecnologías, en particular los vehículos eléctricos.

El PVE está teniendo diferentes efectos en terceros países, tanto negativos como positivos. Un efecto indirecto cada vez más evidente de la transición energética europea y mundial es el aumento de la demanda de materias primas críticas (MPC). Las MPC —como el litio, el grafito, el cobalto y las tierras raras— son fundamentales para producir tecnologías con bajas emisiones de carbono esenciales para la transición energética, como turbinas eólicas, paneles solares, baterías para vehículos eléctricos y sistemas de almacenamiento de energía. También son esenciales para posibilitar medidas de eficiencia energética y apoyar el desarrollo de tecnologías digitales y de defensa. Sin embargo, la mayoría de estos recursos no se producen en Europa. La UE importa la mayoría de sus MPC de China y de países del llamado “Sur Global”.

La demanda de MPC está aumentando fuertemente dentro y fuera de Europa. Tras la invasión rusa a Ucrania en 2022, la UE aceleró sus proyectos de despliegue de tecnologías de energías renovables a través del plan REPowerEU, acelerando aún más los planes previstos en el PVE. Estados Unidos también está acelerando su transición energética con la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*: IRA) de 2022 y lo mismo está haciendo China a través de varias políticas. Sin embargo, la disponibilidad y el suministro de MPC presentan retos cada vez mayores. La concentración geográfica de la minería y el procesamiento de algunos de estos materiales en unos pocos países genera vulnerabilidades en las cadenas de suministro y posibles riesgos geopolíticos.

1. Véase: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es.

Además, en los últimos años ha aumentado la preocupación por los problemas medioambientales y sociales de los países productores, que afectan la extracción y el procesamiento de minerales. El aumento de la extracción de muchas de las MPC —tanto a través de la minería artesanal a pequeña escala como de operaciones mineras a gran escala— ha estado vinculado, en el pasado y en la actualidad, a conflictos locales, tensiones y, en algunos casos, a violencia (Sovacool, 2019). La preocupación por la disponibilidad de materiales esenciales va de la mano de la inquietud por la sostenibilidad, los derechos humanos y la Justicia. La forma en que se extraen y procesan los minerales críticos influirá, en última instancia, en el carácter ecológico de la transición energética. Esto significa que la transición podría ser ecológica o tener un alto precio en términos de emisiones indirectas de CO₂, daños medioambientales locales, violaciones de los derechos humanos y otros perjuicios sociales. Las numerosas prácticas y tecnologías insostenibles y poco respetuosas con el medioambiente de la industria minera, así como sus conflictivas relaciones con comunidades locales, dañaron fuertemente su reputación (Church & Crawford, 2018).

En respuesta a estas dinámicas, en diciembre de 2023 el Parlamento Europeo aprobó la Ley (reglamento) de Materias Primas Críticas (LMPC), que busca reforzar la autonomía de la UE y hacer frente a los retos que plantea su creciente demanda, junto con los desafíos geopolíticos. Esta regulación fue propuesta por la Comisión Europea a principios de 2023 y cuenta con una lista de 34 MPC (17 de ellas calificadas como “estratégicas”, incluyendo el litio) para las cuales se aplican medidas especiales a fin de aumentar la producción dentro de Europa, incrementar y mejorar sustancialmente el reciclaje de estos materiales, y diversificar las fuentes de aprovisionamiento internacionales, colaborando más estrechamente con países productores (European Commission, 2023a). En este artículo analizamos, en primer lugar, las dinámicas económicas y geopolíticas de la transición energética mundial en torno a las MPC y, en particular, el litio. Luego, analizaremos las principales medidas contenidas en la LMPC de la UE y sus implicaciones para los países productores de América Latina.

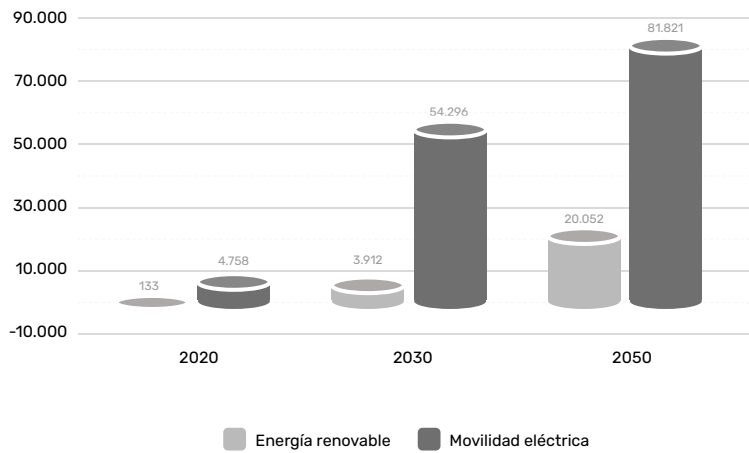
¿Explosión de la demanda de litio? Escenarios europeos

La UE adoptó el Plan de Acción REPowerEU en mayo de 2022. La iniciativa establece objetivos ambiciosos y detalla acciones específicas para impulsar el despliegue de energías renovables, principalmente energía eólica y solar fotovoltaica, producción de hidrógeno, bombas de calor para calefacción y refrigeración, baterías para almacenamiento de energía y autos eléctricos.

El Plan también tiene como objetivo preservar y fortalecer la competitividad de la industria europea de energías limpias. El despliegue de nuevas tecnologías energéticas implica un aumento en la demanda de MPC.

Uno de los estudios más recientes y extensos que estima la demanda futura de MPC en Europa fue realizado por el Centro Común de Investigación de la UE en los Países Bajos y presentado a principios de 2023 (Carrara *et al.*, 2023). El análisis considera dos escenarios: un Escenario de Alta Demanda energética (EAD) y un Escenario de Baja Demanda energética (EBD). Dado el esperado crecimiento masivo del sector de vehículos eléctricos en las próximas décadas, en comparación con su participación actual relativamente baja en el mercado, este sector presenta el mayor aumento relativo en la demanda de estos materiales. Las tecnologías relevantes que contribuyen a este sector son las baterías, las celdas de combustible y los motores de tracción. Las baterías también se consideran para el almacenamiento de electricidad, cuya importancia está aumentando rápidamente en paralelo a la difusión de las fuentes de energía intermitentes. Entre los materiales estratégicos listados por la UE (European Commission, 2023b), el litio, el grafito, el cobalto, el níquel y el manganeso son los más relevantes para las baterías. Para el sector de la energía renovable, los aerogeneradores, los electrolizadores, la energía fotovoltaica solar y las bombas de calor son responsables de la mayor parte de la demanda de materiales críticos. La energía eólica representa el mayor consumo de materiales críticos como las tierras raras (Carrara *et al.*, 2023).

Figura 1. Demanda proyectada de litio de la UE en los sectores de energías renovables y movilidad eléctrica. Escenario de Alta Demanda (toneladas/año)



Fuente de datos: Carrara *et al.*, 2023.

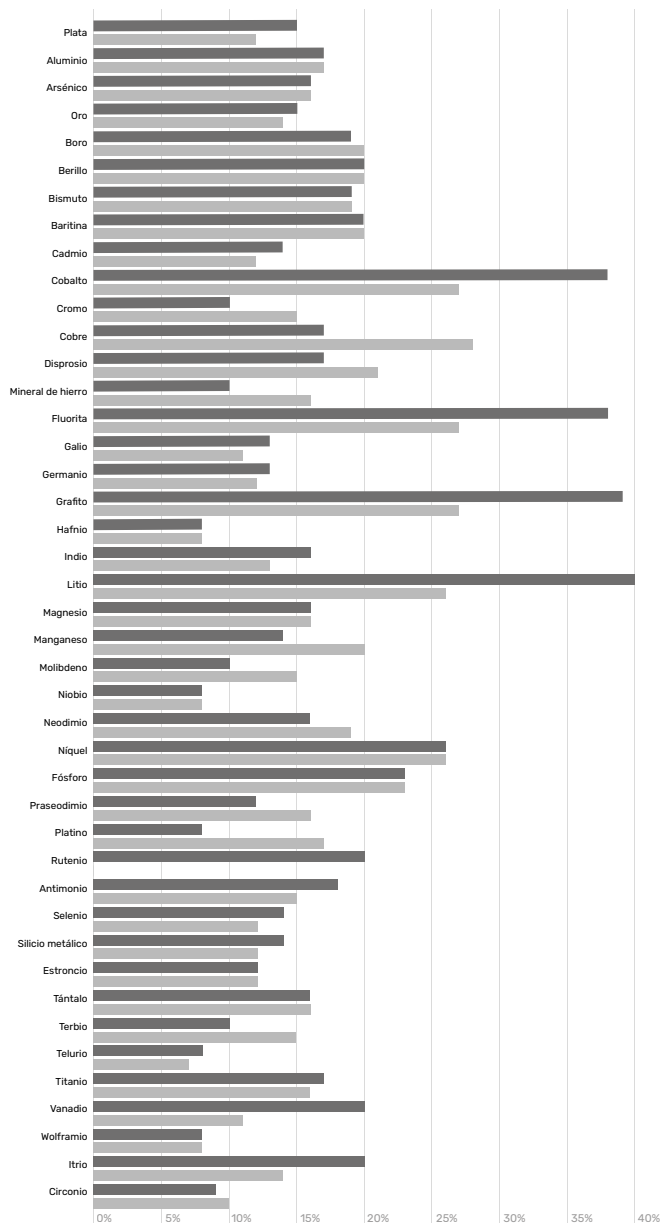
En comparación con 2020, se espera que la demanda de litio para baterías en la UE crezca 12 veces en 2030 y 21 veces en 2050. Con respecto a la demanda proyectada de litio y cobalto por sector específicamente (Figura 1), se observa que el sector que causa el mayor aumento en la demanda en Europa claramente no es el de las energías renovables, sino el de la movilidad eléctrica: en un EAD, la demanda de litio para la movilidad eléctrica en 2050 aumentaría en un 1620% en comparación con 2020. Sin embargo, la incertidumbre respecto a la demanda futura es elevada. Se estima que podría ser sustancialmente menor si, por ejemplo, se utilizaran materiales alternativos al litio para las baterías o si se desarrollaran masivamente otras formas de transporte que reemplacen a los automóviles individuales.

La Figura 2 muestra cuán relevante es la demanda de MPC por parte de la UE en comparación con la demanda global. En promedio, la demanda de la UE representó el 17% de la demanda global en 2020, y se estima que esa proporción sea similar en 2030. Dado que la transición energética no es solo un proceso europeo, sino también global, no se espera que la participación de la UE en la demanda global cambie sustancialmente. Sin embargo, en el caso del litio, cobalto y grafito, la demanda de la UE es considerablemente mayor y representó más del 35% de la demanda global en 2020.

Una cuestión fundamental es cómo Europa abastecerá su demanda de metales en rápido aumento. Se espera que el suministro secundario de fuentes recicladas juegue un papel más relevante después de 2040, a medida que las tecnologías energéticas actuales alcancen el final de su vida útil y cuando las técnicas de recolección y reciclaje hayan mejorado. Mientras tanto, Europa necesitará principalmente nuevos suministros de minerales a través de una mayor producción en el continente y de importaciones. Sin embargo, la extracción de minerales de Europa (y su refinamiento) ha disminuido en las últimas dos décadas, con muy pocas adiciones de nuevas minas y plantas. En la actualidad, Europa tiene un *pipeline* de proyectos relativamente grande pero incierto para la minería de algunos minerales, incluidas nuevas tecnologías y técnicas (por ejemplo, litio de aguas geotermales) (Gregoir *et al.*, 2023). Sin embargo, incluso si esos proyectos se concretaran, no se espera que sean suficientes para satisfacer la creciente demanda de la mayoría de los minerales, por lo que Europa seguirá dependiendo de la importación de grandes cantidades de minerales de terceros países.

Dada su baja producción en el continente, la UE depende de las importaciones para la mayoría de sus materiales críticos. Esta dependencia se agrava porque sus importaciones provienen predominantemente de unos pocos países. De hecho, más del 50% de las importaciones de 17 MPC de la UE provienen de un solo país no perteneciente a la UE. Por ejemplo, la UE importa el 98% de sus tierras raras de China (Carrara *et al.*, 2023).

Figura 2. Participación de la demanda de la UE de MPC como porcentaje de la demanda global



Fuente de datos: Carrara *et al.*, 2023. Gráfico creado con Flourish studio.

Las materias primas estratégicas como elemento central de la geopolítica energética

La geopolítica de la transición energética global

Los regímenes energéticos basados en combustibles fósiles no solo han sido la principal fuente de emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero, sino también un motivo de tensiones y conflictos geopolíticos. Estos regímenes son fundamentalmente asimétricos y generadores de tensión. El petróleo y el gas natural dividen al mundo en “tienen” y “no tienen” y dejan a los países menos favorecidos luchando por acceder a estos recursos. Algunas naciones han controlado el suministro mundial de petróleo durante décadas. Conflictos armados, crisis políticas y económicas y prácticas oligopólicas continúan causando importantes fluctuaciones en los precios del petróleo y el gas. La invasión rusa de Ucrania provocó un aumento dramático en los precios del petróleo y el gas natural, que amenazó el suministro energético de muchos países, especialmente en Europa. Al invadir a Ucrania y utilizar sus exportaciones de gas como arma, Rusia convirtió al gas natural, en 2022, en lo que durante mucho tiempo se acusó de ser a las energías renovables: una fuente poco fiable y cara (Osička & Černoč, 2022), aunque en 2023 y 2024 los precios internacionales del gas bajaron nuevamente debido a un reequilibrio de los mercados.

En 2022, el mundo entró en una profunda crisis energética, similar en varios aspectos a la primera y segunda crisis del petróleo de la década de 1970. Las crisis representan períodos de cambio que, en algunos casos, abren caminos políticos y económicos completamente nuevos, pero la mayor parte de las veces intensifican los desarrollos ya en curso antes de que comenzara la crisis (Bersalli *et al.*, 2023; Dupont *et al.*, 2020). La crisis desatada por la guerra de Rusia contra Ucrania tiene varios efectos en la política energética. Primeramente, surgió una fuerte narrativa política en torno a la seguridad energética, o “securitización” energética, que, en el pasado, especialmente durante las crisis petroleras, provocó un renacimiento nuclear y un auge en la eficiencia energética. El segundo y más relevante efecto es el reconocimiento político de que una transición rápida hacia un sistema energético basado en energías renovables es esencial no solo para la mitigación del cambio climático, sino también porque dicho cambio aumentaría la seguridad energética al disminuir la necesidad de importar combustibles fósiles (Kuzemko *et al.*, 2022).

En la UE hay un consenso sobre el futuro sistema energético, que se espera que dependa en gran medida de la electricidad y las fuentes de energía renovable, así como de tecnologías que aporten flexibilidad al sistema

energético, por ejemplo, el hidrógeno verde. La transición energética requiere desplegar nuevas tecnologías rápidamente y ha resultado en un crecimiento significativo en la demanda de materias primas, como el cobre, el cobalto y el níquel. La disponibilidad oportuna de esos materiales determinará, en gran medida, si se pueden alcanzar los objetivos climáticos de una rápida reducción de las emisiones. Desde una perspectiva geopolítica, si bien la transición energética está reduciendo la dependencia de los recursos petroleros, gasíferos y del carbón, también está aumentando la dependencia de materiales críticos e intensifica la competencia internacional por ellos (Vakulchuk *et al.*, 2020). Por lo tanto, la creciente demanda de varios minerales y metales para la transición energética probablemente tendrá implicaciones geopolíticas para la seguridad energética y el progreso económico. En Europa, así como en otras economías avanzadas y comprometidas con la transición energética, surgió el temor de que una dependencia de los combustibles fósiles importados pueda ser reemplazada por la dependencia de materiales críticos. La falta de acceso a los metales y minerales necesarios podría retrasar la transición energética, comprometiendo así la seguridad del suministro energético y causando una pérdida de prosperidad económica y social en el viejo continente.

La preocupación de muchos gobiernos se justifica en parte por la concentración de mercado y la creciente rivalidad geopolítica entre China y Occidente. Aunque los recursos para la mayoría de los materiales críticos se encuentran en diferentes geografías, las empresas pertenecientes a un solo país pueden controlar la producción y distribución de algunos materiales a nivel mundial, lo que lleva a la monopolización u otras formas de concentración del mercado. De hecho, la concentración del mercado existe tanto en las fases de minería como en las de procesamiento y puede centrarse en uno o en varios países a través de empresas nacionales que invierten en el extranjero. China desarrolla y asegura las reservas minerales de otros países, incluidos los minerales sobre los cuales ya tiene una posición dominante, al desplegar empresas estatales y firmas privadas en zonas geográficas ricas en recursos como la República Democrática del Congo (RDC), donde se produce cobalto. En los últimos años, el gobierno chino ha proporcionado un sólido apoyo financiero para fusiones y adquisiciones de empresas metalúrgicas y químicas en varios países (Foreign Policy analytics team, 2019).

El papel dominante de China

China es el mayor productor mundial de tecnologías clave para la transición energética: electrolizadores (41% de la producción anual global), bombas de calor (39%), energía solar fotovoltaica (75%), energía eólica (58%) y baterías

(75%). También encabeza la producción de materiales a granel; es el mayor productor de acero (53%), cemento (55%) y aluminio (48%), y lidera en la minería de algunos minerales críticos como el grafito y las tierras raras. Es responsable de aproximadamente el 65% de los metales de tierras raras extraídos en el mundo, aunque tiene reservas relativamente bajas de muchos otros minerales, como el cobalto. China es particularmente dominante en el procesamiento de minerales críticos como el cobre (34%), el litio (59%), el níquel (56%) y el cobalto (69%) que importa y procesa en su territorio.² Es importante destacar que controla una parte sustancial de la minería fuera de sus fronteras.

La UE depende de forma especial de las importaciones de China. En 2020, la UE importó el 66% de su consumo de escandio, el 69% de tungsteno, el 93% de magnesio, el 98% de tierras raras pesadas y el 99% de tierras raras livianas de China.

La dominancia de Pekín en las industrias mineras y de tecnologías verdes es en parte el resultado de su economía en auge en las últimas décadas y su robusto sector manufacturero orientado a la exportación, que proporciona el mejor tamaño de mercado para la producción en masa y con costos reducidos. Pero el dominio de China también es resultado de la estrategia pública multidimensional aplicada durante los últimos treinta años. En el caso de materias primas no disponibles en China, el gobierno incentivó asociaciones en el extranjero y las empresas invirtieron en proyectos mineros en varios países ricos en recursos. Por ejemplo, las empresas chinas invierten en minas de cobalto en la RDC y participan en proyectos de fundición de cobalto. Esta estrategia internacional se intensificó con la iniciativa Belt and Road (BRI), que incluye múltiples proyectos en África, Eurasia y América Latina. Se ha alegado que la BRI impone acceso exclusivo a los recursos como condición para la inversión. Esa condición podría explicar la exacerbación de la concentración del mercado y el poder cuasimonopolístico de China (Le Mouel, 2023).

Además, el gobierno de Pekín utiliza diferentes instrumentos, incluidas cuotas y prohibiciones de exportación, para apoyar sustancialmente las industrias estratégicas. Por ejemplo, desde 1999 hasta 2014, China impuso un sistema que incluía cuotas sobre concentrados de tierras raras que favorecía a las empresas que podían crear alto valor agregado. Ese sistema provocó disputas con Estados Unidos, Europa y Japón en la Organización Mundial del Comercio (Le Mouel, 2023). Más recientemente, en 2023, Pekín

2. Véase: www.iea.org/data-and-statistics/charts/share-of-top-producing-countries-in-extraction-of-selected-minerals-and-fossil-fuels-2019.

introdujo restricciones (el requerimiento de licencias especiales) a la exportación de galio y germanio, en el marco de las tensiones comerciales alrededor de los microchips.³

En resumen, durante los últimos treinta años, China ha aplicado una política activa para asegurar el control del suministro de PMC, mientras que Estados Unidos y la UE consideraban que dicho suministro es un problema que sería resuelto por el mercado y solo recientemente han adoptado políticas específicas. La ventaja inicial de China, combinada con el tamaño de su mercado y sus empresas verticalmente integradas, le proporciona un claro provecho que parece difícil de neutralizar. En 2022, el gobierno de Estados Unidos respondió con una iniciativa altamente ambiciosa, la *Inflation Reduction Act*, mientras que Europa respondió con una serie de iniciativas, en especial el reglamento sobre materias primas críticas.

La nueva estrategia europea sobre materias primas críticas y sus implicaciones

El panorama geoeconómico mundial ha cambiado sustancialmente en los últimos años porque se pasó de uno basado en la noción neoliberal de “prosperidad compartida” y una mayor integración de cadenas de suministro y comercio a uno más fragmentado y conflictivo (Nakano, 2021). Este cambio geopolítico se ha intensificado durante la pandemia de COVID-19 y la invasión rusa a Ucrania, que han expuesto la fragilidad de muchos mercados globales. Estos desarrollos han configurado la nueva estrategia de la UE para las cadenas de suministro de MPC, para la cual ha adoptado un enfoque de “autonomía estratégica”. El término *autonomía estratégica* no es nuevo en la política europea y es particularmente familiar en la diplomacia transatlántica (Nakano, 2021). Sin embargo, el concepto se ha expandido recientemente para incluir explícitamente la idea de reducir la dependencia de terceros países en tecnologías y materiales cuya interrupción en el suministro amenazaría a la economía y la seguridad del continente. La implementación práctica del concepto de autonomía estratégica aún debe materializarse. La LMPC propuesta por la Comisión Europea y aprobada por el Parlamento Europeo contiene incentivos para relocalizar parte de la minería, el procesamiento y la fabricación de tecnologías limpias en la UE (*reshoring*). Sin embargo, considerando el aumento explosivo esperado en la demanda de MPC, en las próximas décadas la UE necesitará importar de terceros países la mayor parte de los minerales y materiales que consume, incluso si logra aumentar la minería doméstica. En cuanto a la dimensión

3. Véase: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c2x58rgpvr2o>

internacional de la nueva estrategia de la UE, no está claro en qué medida se limitará al *friendshoring* a través de tratados comerciales con países afines a la UE, o bien si esta asumirá un papel más activo, por ejemplo promoviendo o financiando proyectos estratégicos fuera del continente, a través de iniciativas como el Global Gateway.⁴

La regulación europea sobre MPC tiene tres ejes principales:

- a. Refuerzo del sector minero y metalúrgico de la UE: impulsar la producción interna de MPC y fomentar la colecta y el reciclado.
- b. Diversificación de las fuentes de suministro: fortalecer las relaciones comerciales con terceros países y regiones, diversificar las importaciones y promover la investigación sobre sustitutos.
- c. Cooperación internacional: fomentar la cooperación con terceros países, especialmente en África y América Latina, para garantizar el acceso a las MPC, proteger el medioambiente y respetar los derechos humanos.

Concretamente la LMPC fija parámetros de referencia para las capacidades nacionales a lo largo de la cadena estratégica de suministro de materias primas que deben alcanzarse de aquí a 2030: un mínimo de 10% de la demanda anual de materias primas críticas de la UE se cubrirá con la extracción en el continente, el procesamiento de MPC deberá ser como mínimo de un 40% en Europa, y los materiales reciclados deberán cubrir un 25% de la demanda. Como máximo, un 65% del consumo anual de la UE de cada materia prima estratégica en cualquier fase pertinente de la transformación debería proceder de un solo país fuera de la UE. En el caso de la Argentina, esta regla le permitiría aumentar el aprovisionamiento de litio, que actualmente representa una proporción baja del total de importaciones europeas de dicho mineral (contrariamente a Chile que actualmente es el mayor exportador hacia Europa).

La mencionada estrategia tiene implicaciones para América Latina, una región rica en recursos minerales críticos. La región es la mayor fuente de cobre, litio y potasio del mundo y tiene una gran parte de los recursos de otros minerales críticos, como el litio, el cobalto, el grafito, las tierras raras y el níquel. La UE es un importante mercado para las exportaciones de América Latina, por lo que las decisiones europeas sobre la estrategia de MPC tienen implicaciones relevantes para la región.

4. Véase: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en.

De hecho, la nueva estrategia de la UE podría abrir oportunidades económicas para América Latina. Europa buscará diversificar sus fuentes de suministro de MPC, lo que podría llevar a un mayor interés en los recursos de la región. Y esto podría beneficiar a los países latinoamericanos que poseen grandes reservas de minerales críticos, como Chile, la Argentina, Bolivia, Perú y Brasil. Un mayor interés europeo podría llevar a una mayor inversión en la exploración y extracción de minerales críticos en la región, lo que podría impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo. Asimismo, la cooperación internacional promovida por la UE podría fomentar el diálogo y la colaboración entre Europa y América Latina en el ámbito de las MPC. Esto podría incluir iniciativas conjuntas para promover la sostenibilidad y la responsabilidad social en la extracción de minerales, así como proyectos de investigación y desarrollo de tecnologías alternativas.

Sin embargo, la nueva estrategia de la UE y, en general, el aumento de la demanda mundial también plantean riesgos significativos para América Latina. Teniendo en cuenta las técnicas y prácticas actuales de la mayor parte de la minería latinoamericana, una mayor demanda de minerales críticos llevaría a una mayor presión sobre el medioambiente y los recursos naturales de regiones sensibles. La extracción de minerales a gran escala ha sido asociada con la deforestación, la contaminación del agua y la degradación del suelo en América Latina, lo que genera efectos negativos en las comunidades locales y los ecosistemas, especialmente en la Puna (Chalabe, 2020; Dorn, 2021; Escosteguy *et al.*, 2022; Marchegiani *et al.*, 2020).

Además, la dependencia de Europa de las importaciones de minerales críticos de América Latina podría exacerbar las desigualdades económicas y sociales en la región si las prácticas actuales continúan. La extracción de recursos naturales a menudo beneficia a unas pocas empresas y élites políticas y deja a las comunidades locales marginadas y sin acceso a los beneficios económicos de la industria minera.

Como parte de la nueva estrategia, la UE promueve acuerdos con terceros países, como un memorando de entendimiento firmado en junio de 2023 con el gobierno de la Argentina, relativo a las cadenas de valor sostenibles de las materias primas. Apoyado por el Global Gateway de la UE, el acuerdo promete garantizar el desarrollo de “un suministro seguro y sostenible de las materias primas necesarias para la transición digital y la energía limpia. También tiene por objeto desarrollar una industria sostenible de las materias primas y apoyar la creación de valor añadido local, el empleo de calidad y el crecimiento económico sostenible e inclusivo, en beneficio mutuo de

ambas partes”.⁵ Su implementación concreta plantea varios interrogantes y merece estudiarse con atención. No hay garantías de que, en caso de concretizarse, las inversiones se desarrollen de una manera respetuosa del medioambiente y las comunidades locales. Asimismo, la mayor parte de las grandes empresas mineras internacionales no son europeas y el poder real de control de la UE es limitado.

Conclusión

En un contexto de transición energética mundial y rivalidades geopolíticas crecientes entre Occidente y China, la nueva estrategia de la UE sobre MPC tiene el potencial de abrir oportunidades para América Latina, pero también plantea riesgos significativos. Es crucial que los gobiernos de la región adopten políticas y regulaciones sólidas para garantizar que la extracción y el procesamiento de minerales críticos se realice de la manera más sostenible y equitativa posible, protegiendo el medioambiente y los derechos de las comunidades locales. Al mismo tiempo, la cooperación con Europa podría ser beneficiosa si se basa en principios de responsabilidad social y ambiental y si se favorece el desarrollo de cadenas de valor agregado en América Latina para evitar la perpetuación de una situación de exportación de materias primas sin valor agregado. La presión social y política en Europa respecto de un suministro sostenible de materias primas y el respeto a comunidades locales de terceros países puede apoyar nuevas dinámicas de desarrollo y romper viejas prácticas extractivistas. Sin embargo, dichas dinámicas deben construirse y dependen en gran medida de las estrategias de los gobiernos de la región, que deben decidir —conjuntamente con todas las partes interesadas— cómo y con qué fines se utilizan los recursos naturales de las diferentes regiones, ejerciendo un monitoreo y control efectivo sobre las compañías mineras internacionales, independientemente de su origen.

Asimismo, los acuerdos estratégicos entre la UE y América Latina sobre MPC y las respectivas cadenas de valor deberían enmarcarse en las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, en línea con el Acuerdo de París. El intercambio de materias primas y de tecnologías de descarbonización debe beneficiar una transición justa a cero emisiones en ambas regiones.

5. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3217.

Bibliografía

Bersalli, G.; Tröndle, T. y Lilliestam, J. (2023). Most industrialised countries have peaked carbon dioxide emissions during economic crises through strengthened structural change. *Communications Earth & Environment*, 4(1), p. 44. DOI: <https://doi.org/10.1038/s43247-023-00687-8>

Carrara, S.; Bobba, S.; Blagoeva, D.; Alves Dias, P.; Cavalli, A.; Georgitzikis, K.; Grohol, M.; Itul, A.; Kuzov, T.; Latunussa, C.; Lyons, L.; Malano, G.; Maury, T.; Prior Arce, A.; Somers, J.; Telsnig, T.; Veeh, C.; Wittmer, D.; Black, C.; Christou, M., *et. al.* (2023). *Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study*.

Chalabe, A. (2020). Una larga resistencia y el derecho de autodeterminación de las comunidades de Salinas Grandes. *Informe Ambiental FARN 2020*. Disponible en: <https://farn.org.ar/iafonline2020/articulos/2-4-3-una-larga-resistencia-y-el-derecho-de-autodeterminacion-de-las-comunidades-de-salinas-grandes/>

Church, C. y Crawford, A. (2018). Green Conflict Minerals: The fuels of conflict in the transition to a low-carbon economy. International Institute for Sustainable Development.

Dorn, F. M. (2021). Inequalities in resource-based global production networks: resistance to lithium mining in Argentina (Jujuy) and Portugal (Região Norte). *Journal für Entwicklungspolitik*, 37(4), pp. 70-91.

Dupont, C.; Oberthür, S. y von Homeyer, I. (2020). The Covid-19 crisis: a critical juncture for EU climate policy development? *Journal of European Integration*, 42(8), pp. 1095-1110.

Escosteguy, M.; Clavijo, A.; Paz, W. F. D.; Hufty, M. y Seghezzo, L. (2022). "We are not allowed to speak": Some thoughts about a consultation process around lithium mining in Northern Argentina. *The Extractive Industries and Society*, 11, 101134.

European Commission. (2023a). European Critical Raw Materials Act. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/102. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/european-critical-raw-materials-act_en

European Commission. (2023b). Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023 – Final Report.

Foreign Policy analytics team. (2019). How China will rule the next industrial revolution, *Financial Review*.

Gregoir L.; van Acker K.; Beretta, S. y Heron, C. (2023). Metals for Clean Energy: Pathways to solving Europe's raw materials challenge. Disponible en: bit.ly/MetalsCleanEnergy

Kuzemko, C.; Blondeel, M.; Dupont, C. y Brisbois, M. C. (2022). Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations. *Energy Research & Social Science*, 93, 102842.

Le Mouel, M. y Poitiers, N. (2023). Why Europe's critical raw materials strategy has to be international. Disponible en: <https://www.bruegel.org/analysis/why-europes-critical-raw-materials-strategy-has-be-international>

Marchegiani, P.; Morgera, E. y Parks, L. (2020). Indigenous peoples' rights to natural resources in Argentina: the challenges of impact assessment, consent and fair and equitable benefit-sharing in cases of lithium mining. *The International Journal of Human Rights*, 24(2-3), pp. 224-240.

Nakano J. (2021). The Geopolitics of Critical Minerals Supply Chains. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/geopolitics-critical-minerals-supply-chains>

Osička, J. y Černoch, F. (2022). European energy politics after Ukraine: The road ahead. *Energy Research & Social Science*, 91, 102757.

Sovacool, B. K. (2019). The precarious political economy of cobalt: Balancing prosperity, poverty, and brutality in artisanal and industrial mining in the Democratic Republic of the Congo. *The Extractive Industries and Society*, 6(3), pp. 915-939.

Vakulchuk, R.; Overland, I. y Scholten, D. (2020). Renewable energy and geopolitics: A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 122, 109547.

4.2 Los bancos multilaterales de desarrollo y su apoyo a la minería de transición



Carolina Juaneda

Program Manager para la región de América Latina del Bank Information Center (BIC), ONG independiente que aboga por la transparencia y la rendición de cuentas de los resultados ambientales y sociales de las instituciones financieras internacionales.



Marco Vermaasen

Campaign Manager en el Bank Information Center (BIC), a cargo de temas de cambio climático, energía y transporte.

RESUMEN EJECUTIVO

Para abordar la crisis climática es necesario incrementar de manera sustancial el volumen de financiamiento en energías renovables, y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) juegan un rol fundamental como catalizadores de estos fondos. La transición energética está aumentando la presión sobre los ecosistemas y las comunidades del Sur Global como proveedores de minerales críticos. Sal de Vida es el primer proyecto de minería de litio apoyado por la Corporación Financiera Internacional (IFC, por su sigla en inglés) y el BID Invest, instituciones que se dedican a financiar al sector privado. El proyecto ha sido objeto de críticas por parte de comunidades y organizaciones de la sociedad civil debido al incumplimiento de las normas de desempeño social y ambiental de los bancos. Al respecto, se destaca un débil proceso de participación de las partes interesadas, la falta de divulgación de información sobre los impactos acumulativos y una Evaluación de Impacto

Ambiental y social deficiente. Ante este panorama, es fundamental que los BMD reconsideren su enfoque de apoyo al sector privado para asumir un rol como promotores de la innovación, articuladores de un debate estratégico y garantes del cumplimiento de estándares sociales y ambientales, redoblando el buen gobierno, especialmente en cuanto al acceso a la información, la rendición de cuentas y la transparencia del sector privado.

Crisis climática, minerales de transición y bancos multilaterales de desarrollo

En el contexto de crisis climática, el financiamiento para las acciones de mitigación y adaptación juega un rol fundamental para una progresiva descarbonización de nuestras sociedades.¹ La Agencia Internacional de Energía (IEA, por su sigla en inglés) estima que para ser consistentes con la meta de 1,5 grados del Acuerdo de París, las partes del tratado y sus socios deben invertir alrededor de USD 5 billones en la descarbonización del sector energético (IEA, 2021).

Actualmente, los montos del financiamiento climático están aún muy por debajo de estos niveles esperados y deben al menos triplicarse para llegar a la meta de 1,5 grados (PNUD, 2023). Esta escasez afecta en especial a los países del Sur Global, los cuales enfrentan mayores costos y riesgos para acceder a créditos y a donaciones. Frente al desafío climático, en 2019, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) se comprometieron a desembolsar un total de USD 65 billones en recursos propios hasta 2025 para el financiamiento climático.² De ese total, USD 50 millones se destinarían a países de renta baja y media. Los BMD también apoyan al sector privado en la reducción de riesgos para movilizar más inversiones hacia la acción climática. Asimismo, están generando declaraciones conjuntas (IDB, 2023) en las que exponen lineamientos y colaboraciones en áreas clave.³

A fin de alcanzar la transición energética que conduzca a la neutralidad de carbono en 2050, se requieren alrededor de 3000 millones de toneladas

1. El sector de generación energética, responsable de alrededor de más del 70% de las emisiones a nivel global (IEA, 2019), requiere volúmenes masivos de inversión para el desmantelamiento de centrales de energía fósiles, captura de carbono, instalación de generación de energía renovable de diversos tipos, transporte y almacenamiento eficiente, el desarrollo de marcos institucionales propicios y la promoción de la innovación.

2. Estos compromisos están alineados con los planes de acción climática del Banco Mundial y otros BMD, en los cuales se detallan sus estrategias y se promueve la transversalización de la cuestión climática junto a sus países miembros y en sus operaciones.

3. Por ejemplo, en medición de resultados e impacto, el apoyo a países y entidades subnacionales para formular y operacionalizar estrategias de mediano y largo plazo (NDC y LTS), la promoción de la colaboración a nivel de país, la atracción del capital privado a escala y el respaldo a esfuerzos para la adaptación y gestión del riesgo de desastres.

de minerales (Banco Mundial, 2019) para su utilización en la generación y almacenamiento de renovables (en baterías, paneles solares, generadores eólicos y otros usos). Las reservas más grandes de estos minerales estratégicos se encuentran en los países del Sur Global, en muchos casos en áreas de alto valor ecológico o que sostienen modos de vida ancestrales de pueblos indígenas. Esto abre muchas preguntas acerca del modelo de desarrollo que se está promoviendo, sobre el papel que juegan los países ricos en minerales frente a la creciente demanda de energía limpia, y sobre quién paga y cómo se distribuyen los costos y las externalidades del desarrollo de la transformación energética.

Tal como expusieron en la última declaración conjunta en la COP28 en Emiratos Árabes Unidos, los BMD se proponen apoyar a los países con abundancia de recursos minerales a mejorar sus marcos regulatorios para que no “pierdan” la oportunidad que tienen hoy de realizar una “minería sostenible”. Los BMD conciben al sector privado como una de las piezas clave para la transición energética. En 2019, el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) lanzaron la Climate-Smart Mining Initiative, una plataforma con foco en el sector corporativo para “apoyar a los países a realizar minería, procesamiento y reciclaje sostenible de minerales minimizando la huella climática a lo largo de su cadena de valor” (Banco Mundial, 2019). Esta iniciativa exagera los beneficios a largo plazo y subestima los riesgos e impactos de la actividad minera en ecosistemas frágiles, como los humedales altoandinos. Una mayor presión puede incrementar los riesgos de generar resultados perversos, especialmente cuando el foco está puesto en la movilización del financiamiento privado.

La sociedad civil y los críticos de este modelo de transición energética aducen que reproduce las lógicas y dinámicas de la extracción minera de antaño, y empujan para que los BMD rediscutan su abordaje actual. Además de ser grandes catalizadores de fondos para el sector privado, los BMD pueden jugar un rol clave promoviendo la innovación en nuevas tecnologías de extracción de litio (por ejemplo, a partir de la sal marina) (Arturi, 2021) o en aquellas que mejoren la eficiencia de estos materiales en el almacenamiento (McCallum, 2024), en el desarrollo de materiales sustitutos con menor huella ambiental o en la reutilización de metales (Mohanty, 2024) y en la extensión de su ciclo de vida. Sobre este último punto, una investigación reciente estimó que el 53% del mercado global de baterías de litio podría ser abastecido en 2040 con litio reciclado (DRYAD, 2024). Asimismo, los BMD pueden apoyar acuerdos de gobernanza en los procesos de planificación inicial que garanticen la participación efectiva de las comunidades locales impactadas, así como de la sociedad civil, la comunidad científica y otras partes interesadas.

¿Cuál es el costo social y ambiental de la minería de litio? Análisis del proyecto Sal de Vida en la Argentina

En gran parte traccionada por la transición energética, se estima que la demanda de litio crecerá alrededor de nueve veces hacia la mitad del siglo (Banco Mundial, 2019). Esto sin dudas tendrá consecuencias en el “triángulo de litio” compartido por la Argentina, Bolivia y Chile, donde se encuentra alrededor del 70% de las reservas a nivel mundial.

La IFC, en diciembre de 2022, y luego el IDB Invest, en octubre de 2023, aprobaron respectivamente el proyecto Sal de Vida para apoyar a Galaxy Lithium S. A. (luego convertida en Arcadium Lithium) para el desarrollo, construcción y operación de una planta de extracción y procesamiento de litio en Catamarca. Se espera que Sal de Vida alcance una producción de 15.000 toneladas de carbonato de litio anuales durante una vida útil de cuarenta años. El litio se extrae del Salar del Hombre Muerto, un humedal de gran altitud ubicado en una región árida, donde el agua es vital para las comunidades locales y para la biodiversidad. A pesar de la multiplicidad de proyectos de minería de litio en la región, las comunidades locales obtienen escasos ingresos económicos. En el presente, las provincias reciben sólo un máximo de 3% de las regalías a boca de mina (Grieco, 2023).

Según la página web de la IFC, “es la primera vez que el financiamiento de un proyecto de minería *greenfield* (de un nuevo proyecto) se estructura como un préstamo verde y vinculado a la sostenibilidad” (IFC, 2023). En el Salar del Hombre Muerto, en una zona de 590 km², hay diez proyectos en marcha (siete en exploración y tres en explotación) que están generando una fuerte transformación de las lagunas de altura andinas, sobre todo si se consideran los impactos acumulativos.

Sal de Vida promete ser el primero de muchos proyectos similares. Los brazos de los BMD que prestan al sector privado, como son la IFC y el BID Invest, argumentan que el núcleo de su aporte radica en la adicionalidad (IFC, 2023) que traen a la inversión, que es la contribución única que aportan los BMD a un proyecto de inversión privada que no ofrecen otras fuentes comerciales de financiamiento. La adicionalidad puede ser financiera, por ejemplo, un plazo de préstamo a largo plazo, financiamiento en moneda local o un bono verde, o no financiera, que refiere a contribuciones de conocimiento y estándares, o la protección contra riesgos no comerciales.

Como contraparte de esta adicionalidad, tanto la IFC como el BID Invest obligan al prestatario a adoptar normas sociales y ambientales propias para

las operaciones, que son complementarias y usualmente más exigentes que las normas generales de la jurisdicción donde se realiza el proyecto.⁴

En el caso de Sal de Vida, tanto el BID Invest como la IFC afirman estar promocionando minería sostenible y ayudando a la industria a elevar sus estándares de operación. Sin embargo, varias organizaciones de la sociedad civil⁵ junto a comunidades locales han identificado que repetidamente se han incumplido las normas de desempeño:

- La falta de claridad técnica en la determinación del área de influencia directa e indirecta del proyecto ha llevado a subestimar impactos en biodiversidad y en procesos geológicos e hidrológicos.
- La empresa no realizó consultas significativas con comunidades impactadas indirecta y directamente por el proyecto; no se informó correctamente sobre los riesgos, impactos y beneficios en la comunidad. Un proceso de consulta significativo y con involucramiento real de las comunidades implica que estas no solo estén informadas de los riesgos, impactos y beneficios, sino que también puedan aportar insumos en el proceso de identificación y mitigación de impactos y gestión de riesgos. No se han publicado ni se han informado a las comunidades afectadas los resultados del estudio de impactos acumulativos que realizó la empresa a pedido de la IFC. Se argumentó que eso cae dentro de una de las excepciones a la política de acceso a la información de la IFC (IFC, 2012) conocida como “información confidencial y comercialmente sensible”.
- No se justifica la selección de la tecnología utilizada para la extracción, la evaporítica, ya que es más contaminante y consume más agua que otros métodos como la extracción directa. Los estándares ambientales exigen a los BMD la selección de las tecnologías menos contaminantes.
- No se tuvieron en consideración los sitios sagrados ancestrales. La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) presentada por Allkem no identificó ningún sitio sagrado dentro del área del proyecto y tampoco se describe ningún diálogo con las comunidades indígenas (atacameños del Altiplano y atacameños del Andiofaco). A pesar de la supuesta

4. Las políticas ambientales y sociales de la IFC se actualizaron en 2012, incluyen normas de desempeño que definen las responsabilidades de los clientes en la gestión de riesgos ambientales y sociales. Ellas han sido reconocidas mundialmente como un punto de referencia para la gestión de riesgos y mitigación de impactos ambientales y sociales en el sector privado.

5. BIC, FARN, Yuchán, Pucará, ver FARN *et al.*, 2023.

ausencia de sitios sagrados según la EIA, existen varios en el territorio afectado por el proyecto; dos de ellos son Punta de la peña y Tumba del hombre muerto.

Conclusiones: oportunidades para los BMD como motorizadores de transición energética justa

El foco del debate hoy está en cómo se articulan los esfuerzos en el marco de transición energética global, priorizando la dimensión local referida a la protección de la biodiversidad y los derechos de las comunidades de regiones donde se producen los materiales que apoyan esta transición. Esta discusión cobra una importancia adicional en el contexto actual, donde aumenta la presión sobre los recursos naturales y se espera que América Latina acelere sus esfuerzos tendientes a la descarbonización de la generación de energía y el transporte.

Esto nos lleva a una discusión fundamental acerca del rol de los BMD. Si su adicionalidad consiste en apoyar a los clientes a implementar los proyectos con altos estándares sociales y ambientales, y siguiendo políticas de acceso a la información, no queda claro por qué en el proyecto Sal de Vida no se han divulgado públicamente los informes sobre impactos acumulativos. Tal como lo requieren sus estándares sociales y ambientales, los proyectos de inversión de los BMD deben realizarse de forma transparente, divulgando información sobre riesgos e impactos, y desde la concepción del proyecto se debe involucrar a las comunidades impactadas para maximizar los beneficios.

Por otra parte, es evidente que la transición energética no puede basarse en un reemplazo de una fuente de energía por otra, sino que merece una discusión más amplia sobre los modelos de producción y consumo y sobre los límites de los sistemas naturales como soporte. La transición energética debe ser justa, fomentando una ampliación del acceso a la energía, adoptando medidas para racionalizar el consumo y promoviendo la innovación de forma que se reduzcan los impactos de su generación.

Cabe preguntarse acerca de la adicionalidad de los BMD en el sector minero, un sector con gran rentabilidad y que cuenta con un preocupante historial de daño ambiental en el país y en el mundo. En un contexto de escasez de recursos, resulta más estratégico que los BMD utilicen su apalancamiento para promover la innovación (por ejemplo, apoyar nuevas tecnologías, la reutilización de metales, el desarrollo de materiales sustitutos) y la adopción de principios de buen gobierno (rendición de cuentas, transparencia, acceso a la información) en los proyectos que financian.

Las donaciones y créditos de los BMD deberían utilizarse para apoyar a empresas y gobiernos a acercarse a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) no solo a través de la promoción de la democratización del recurso y la mejora en la eficiencia, sino también abriendo el juego para forjar alianzas genuinas con las comunidades locales que debieran beneficiarse de estas inversiones, en las cuales su voz se respete y se tenga en cuenta. El Grupo Banco Mundial y el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo tienen la oportunidad de orientar este desarrollo para que vaya más allá del enfoque de disminuir el daño (*do no harm*), aumentando los beneficios totales para la población y la biodiversidad (*do good*), y que dichos beneficios promuevan un desarrollo local genuino.

Los BMD pueden fungir de articuladores a nivel estratégico, adoptando estrategias, directrices, metodologías, procesos de toma de decisión y lineamientos para los sectores energético y minero que sean consistentes con los planes de acción climática y que se desarrollen a partir de una discusión con los países donde se realizan y considerando los impactos sociales y ambientales en el territorio. Apoyar estos procesos de mejora en la planificación río arriba es esencial a la hora de identificar los proyectos “correctos” para que la sostenibilidad social y ambiental se convierta en un objetivo de estos y no en un mero agregado tardío. En esta misma línea, la Climate-Smart Mining Initiative podría revisarse y mejorarse, no solo para abordar los desafíos del cambio climático, sino para hacer un aporte real a los temas medulares relativos a la producción de minerales críticos.

De forma complementaria, los BMD deben apoyar a sus clientes para que apliquen los estándares sociales y ambientales de manera efectiva. En este sentido, es necesario generar incentivos para que los BMD puedan hacer que sus clientes rindan cuentas por acciones u omisiones en términos de la implementación de sus estándares. Se vuelve entonces indispensable que los BMD mejoren la calidad de su financiamiento redoblando los esfuerzos para promover y fortalecer los principios de buen gobierno y la transparencia del sector privado, así como garantizar el cumplimiento de los estándares ambientales y sociales.

En el caso de la minería en el Salar de Hombre Muerto, los BMD tienen una oportunidad para ejercer el liderazgo. Deben replantearse su enfoque de apoyo al sector privado para asumir un rol como promotores de la innovación, y articuladores de un debate estratégico a nivel estatal y regional, defendiendo la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, y garantizando que las comunidades impactadas tengan voz e injerencia real en los proyectos que van a afectar sus territorios y modos de vida.

Bibliografía

Arturi, Giorgio (2021). Científicos obtienen litio a partir del agua de mar y con un proceso rentable. *Forbes*. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/cientificos-obtienen-litio-a-partir-del-agua-de-mar-y-con-un-proceso-rentable/>

Banco Mundial (2019). Nuevo fondo del Banco Mundial para respaldar la minería climáticamente inteligente para la transición energética. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/05/01/new-world-bank-fund-to-support-climate-smart-mining-for-energy-transition>

Banco Mundial (2022). Mineral-Rich Developing Countries Can Drive a Net-Zero Future. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/06/06/mineral-rich-developing-countries-can-drive-a-net-zero-future>

DRYAD (2024). Circularity of lithium-ion battery materials in electric vehicles. Disponible en: <https://datadryad.org/stash/dataset/doi:10.25338/B82W7Q>

FARN, Pucará, Yuchán, BIC (2023). Sal de Vida: A risky lithium mining project in Argentina. Disponible en: https://bankinformationcenter.cdn.prismic.io/bankinformationcenter/166cdb56-862b-430b-983b-418cb10667ef_Sal+de+Vida+A+risky+lithium+mining+project+in+Argentina.pdf

Grieco, Gaspar (2023). Litio: La gran controversia del oro blanco. *Noticias UNSAM*. Disponible en: <https://noticias.unsam.edu.ar/2023/02/28/litio-la-gran-controversia-del-oro-blanco/>

IEA (2021). Net Zero by 2050. Disponible en: https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf

IDB (2023). COP 28, Multilateral Development Banks Boost Joint Action on Climate and Development. Disponible en: <https://www.iadb.org/en/news/statement-heads-multilateral-development-banks-group-strengthening-our-collaboration-greater-0>

IFC (2012). Política de la Corporación Financiera Internacional sobre Acceso a la Información. Disponible en: <https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-access-to-information-policy-es.pdf>

IFC (2023). IFC invierte por primera vez en litio para apoyar el desarrollo de Sal de Vida en Argentina. Disponible en: <https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=27679>

IFC (2023). International Finance Corporation Additionality in Middle-Income Countries. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099537204172317677/pdf/SECBS08a6441e05d0b09407e00a7e810b8.pdf>

IPCC (2021). Cambio climático 2021. Bases físicas. Resumen para responsables de políticas. Disponible en: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WG1_SPM_Spanish.pdf

McCallum, Shiona (2024). New material found by AI could reduce lithium use in batteries. *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/technology-67912033>

Mohanty, Sudeshna (2024). Understanding How EV Battery Recycling Can Address Future Mineral Supply Gaps. Disponible en: https://rmi.org/understanding-how-ev-battery-recycling-can-address-future-mineral-supply-gaps/?utm_medium=email&utm_source=spark&utm_content=spark&utm_campaign=2024_02_01&utm_term=title-3

PNUD (2023). ¿Qué es la financiación climática y por qué es necesario incrementarla? Disponible en: <https://climatepromise.undp.org/es/news-and-stories/que-es-la-financiacion-climatica-y-por-que-es-necesario-incrementarla>

4.3 Una mirada federal sobre el ecosistema del litio en la Argentina: políticas públicas y desafíos actuales



Alejandro Casalis

Investigador del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina y del IICSAL-FLACSO/CONICET.

RESUMEN EJECUTIVO

El litio se ha convertido en un recurso estratégico en el marco del avance de la electromovilidad, la portabilidad de los aparatos electrónicos y el proceso de transición energética en curso. En la Argentina, donde su explotación comenzó en 1997, se localiza en Catamarca, Jujuy y Salta. Esta actividad es realizada, en su mayoría, por compañías transnacionales y sus filiales locales, con una acotada actuación de las empresas públicas provinciales y una todavía incipiente intervención de YPF Litio en el sector, además de la participación de Y-TEC para la fabricación de baterías. Sin embargo, las provincias ocupan un rol central en lo que se podría denominar el “ecosistema” del litio, ya que intervienen para atraer inversiones, otorgar concesiones, establecer regulaciones económicas y ambientales, coordinar y promover políticas públicas, y articular con las comunidades para darles sostenibilidad social a los proyectos.

El objetivo del artículo es describir el funcionamiento del ecosistema del litio desde una mirada federal, analizar el rol que desempeñan el Estado nacional y las provincias en este ecosistema, e identificar cuáles son los principales desafíos que genera el actual programa del presidente Javier Milei. Para eso, primero se describirá el rol que desempeñan las provincias en la explotación del litio, luego se analizará su ecosistema y, finalmente, se reflexionará sobre los principales desafíos para una explotación social y ambientalmente sostenible de este mineral en el contexto del gobierno del actual presidente.

El rol de las provincias en la explotación del litio en la Argentina

En la Argentina, existen hoy unos 38 proyectos de explotación de litio, con diferentes grados de desarrollo. Tres de ellos se encuentran en producción: Fénix, en el Salar del Hombre Muerto, Catamarca, a cargo de la empresa estadounidense Livent Corporation; Sales de Jujuy, en el Salar Cauchari-Olaroz, en Jujuy, bajo el control de la empresa australiana Allkem en asociación con Toyota (Japón) y la empresa estatal provincial jujeña JEMSE, y Salar Cauchari-Olaroz, en Jujuy, operado por la compañía Ganfeng Lithium (China), Lithium Americas (Canadá) y la empresa pública JEMSE. Además, existen otros proyectos en construcción o que están realizando pruebas piloto, y la mayoría se encuentra en la fase de prefactibilidad y exploración.

Jujuy, a través de JEMSE, tiene una participación del 8,5% en Sales de Jujuy y en la empresa Exar. Catamarca, a través de CAMYEM, participa junto con YPF Litio en el incipiente proyecto de exploración y extracción de litio en Cortaderas, en el posterior agregado de valor y en la construcción de una fábrica de baterías. Salta, a través de la empresa REMSa, acordó una participación del 5% en los resultados que obtengan las empresas Eramet y Tsingshan en el proyecto Centenario Ratones (en construcción). Por último, Formosa, a través de REFSA Hidrocarburos, ha firmado un convenio con Y-TEC para extraer litio de aguas residuales de la explotación de petróleo y la construcción de una planta piloto.

Vale recordar que, en 2012, a través de YPF y el CONICET, el Estado nacional creó la empresa Y-TEC, cuyo objetivo es fabricar baterías de litio. Para ello ha desarrollado algunos de los componentes de la misma y la planta piloto para su fabricación. Asimismo, en 2021, se creó la empresa YPF Litio, dedicada a la exploración, explotación e industrialización del litio, así como al desarrollo de técnicas de extracción y refinamiento ambientalmente más sustentables, además de que se generaron convenios con las empresas CAMyEN y REFSA Hidrocarburos, de Catamarca y Formosa, respectivamente.

En 2021, Catamarca, Salta y Jujuy (con la participación del Gobierno nacional) crearon la Mesa Nacional del Litio. Esta tiene, entre otros, los siguientes objetivos políticos y económicos: coordinar acciones entre las provincias y atraer inversiones, homogeneizar estándares regulatorios, lograr una mayor participación provincial en la renta del litio, avanzar en su industrialización en el territorio, e impulsar un conjunto de iniciativas nacionales vinculadas a la electromovilidad y al desarrollo de proveedores mineros. Las provincias buscaron así tener una mayor gobernanza sobre la explotación del litio y limitar el alcance de algunos debates e iniciativas que, desde entonces, apuntaban a darle una mayor intervención y capacidad regulatoria al Estado nacional. Ejemplo de lo anterior sería la creación de una empresa nacional de litio, o de una comisión nacional de litio, o establecer modificaciones en el Código de Minería o en la Ley de Inversiones Mineras.

En 2023, las provincias litíferas acordaron fijar un cupo de hasta el 20% de la producción que las empresas deberán vender en el mercado interno para la industrialización, el agregado de valor en el territorio y el desarrollo de baterías como forma de modificar la primarización de sus estructuras productivas y contribuir al desarrollo territorial. Asimismo, comenzaron a debatir diversos instrumentos para aumentar la participación provincial en la renta del litio dados los aumentos registrados en 2022 y 2023 en el precio internacional de este mineral. También apuntaron a limitar la elusión y evasión impositiva en las que incurren las empresas en perjuicio de las rentas provinciales y de la AFIP, como quedó demostrado en el caso de Livent en Catamarca.

El “ecosistema” del litio en la Argentina

Por ecosistema del litio se entiende el conjunto de elementos que lo integran e interactúan entre sí, configurando una dinámica propia y compleja. Este ecosistema se compone de actores (económicos, político-institucionales, socioambientales y científico-tecnológicos), de normativas y regulaciones (constitucionales, nacionales, provinciales e internacionales), y de un contexto nacional e internacional (la orientación del modelo de desarrollo, el proceso de transición energética, la electromovilidad y los aspectos geopolíticos), que inciden sobre el comportamiento de los actores y el funcionamiento del ecosistema en su conjunto.

Dentro de los actores, se destacan los económicos, integrados por las empresas transnacionales y sus filiales nacionales abocadas a la extracción, producción y exportación del carbonato de litio; las empresas privadas de origen nacional que incursionaron en el sector, y las empresas privadas proveedoras de servicios y, en menor medida, de bienes e insumos. Como

actores político-institucionales sobresalen las provincias y el Estado nacional, que intervienen con normativas y políticas públicas, además de las empresas públicas provinciales y las públicas nacionales, como Y-TEC e YFF Lito (aunque su participación es incipiente). También se destacan los actores socioambientales, dentro de los cuales las comunidades locales son las más relevantes por la afectación ambiental, económica y en el estilo de vida, así como los conflictos con las empresas y los gobiernos provinciales que supone para ellas la explotación del litio en su territorio. También, integran este grupo de actores las organizaciones sociales y los grupos ambientalistas. Por último, los actores científico-tecnológicos son, principalmente, universidades, centros de investigación e investigadores que se abocan al estudio de diversas dimensiones del fenómeno, por ejemplo los aspectos económicos, tecnológicos, ambientales, normativos, geopolíticos y las políticas públicas, entre otros temas.

El ecosistema está compuesto por normativas y regulaciones que organizan su funcionamiento y regulan el comportamiento de sus actores. En primer lugar, se señalan las disposiciones constitucionales, como los artículos 124 y 41 de la Constitución nacional (CN). El primero establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. El segundo señala que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo (...)”.

Aun cuando estos artículos parezcan ser antitéticos y estar en colisión en la práctica, en realidad, no lo son ni lo deberían estar. En cambio, tendrían que interpretarse de forma complementaria. Porque si bien el primero les reconoce a las provincias el dominio originario sobre sus recursos y, por lo tanto, la potestad de regular sobre estos, no dice que se deba adoptar una posición de libre mercado; por el contrario, el segundo indica establecer parámetros ambientales y sociales adecuados para que el desarrollo de las actividades productivas garantice el derecho a un ambiente sano y no comprometa a las generaciones futuras.

Otro componente destacado es el Código de Minería, que clasifica al litio como un mineral de primera categoría y fundamenta el régimen de concesión provincial sobre el que se organiza la explotación de este mineral. En tercer lugar, se cuenta con la legislación nacional, particularmente la Ley 24.196 de Inversiones Mineras, que regula la actividad minera, fija exenciones impositivas, establece reintegros a las exportaciones, determina regalías y guía las legislaciones provinciales.

De este modo, el artículo 124 de la CN, el Código de Minería y las leyes nacionales y provinciales dan forma al régimen de concesiones que caracteriza a la explotación del litio en la Argentina. Prefiguran así un régimen extractivo, orientado a la exportación primaria, con sesgo hacia la especulación y en favor de las empresas transnacionales, en lugar de la industrialización del recurso natural, la transformación de las estructuras productivas provinciales, una mayor captura de la renta minera y participación estatal dentro de la cadena de valor, y sostenibilidad social y ambiental.

Por último, el contexto nacional y el internacional funcionan como otros de los elementos del ecosistema del litio, ya que prefiguran el marco en el que operan los actores en el territorio. Además, en ellos se inscriben los debates acerca de transición energética, ambiente y desarrollo, soberanía sobre los recursos naturales, regulación estatal, desarrollo científico-tecnológico, políticas públicas y sostenibilidad social y ambiental de la explotación del litio, pero también los debates sobre crecimiento económico, desregulación, exportaciones primarias, generación de divisas y alineamientos geopolíticos, como lo muestra la disputa entre Estados Unidos, la Unión Europea y China por asegurarse el abastecimiento de los recursos críticos, entre ellos el litio y sus derivados.

Consecuencias y desafíos para el funcionamiento del ecosistema del litio

Las provincias, por un lado, y las empresas transnacionales y sus filiales nacionales, por el otro, ocupan el lugar central en el ecosistema del litio. Las primeras porque tienen la potestad de otorgar las concesiones, aprobar las evaluaciones de impacto ambiental y articular con las comunidades para garantizar la sostenibilidad social. Las segundas, porque son el “agente modernizador” de la economía provincial, realizan las inversiones y exportaciones, y aplican políticas de responsabilidad social empresarial. Esta articulación entre componentes del ecosistema del litio ha tenido dos consecuencias negativas para su funcionamiento y presenta desafíos económicos, políticos, sociales y ambientales en el marco del programa de gobierno del presidente Milei.

En cuanto a las consecuencias, esta articulación ha prefigurado, en primer lugar, un régimen de concesiones en favor de las empresas, por el cual las provincias otorgan permisos laxos de explotación a las compañías a cambio de que paguen un canon, realicen futuras inversiones, tributen regalías del 3% por la producción en “boca de pozo” e impuestos provinciales (que son menores en comparación a Chile y Bolivia), y generen puestos de

trabajo. Esto dio como resultado escasos beneficios para las provincias y la reproducción de una estructura productiva primarizada y propicia para la apropiación de salares con fines especulativos más que productivos, sin carácter estratégico, social ni ambientalmente sostenible y sin contribución al desarrollo territorial.

En segundo lugar, se ha conformado un sistema fragmentado entre Nación y provincias y entre las provincias entre sí, en el que estas se enfocaron en la atracción de inversiones con destino de exportación, estableciendo bajos estándares de regulación y de participación en la renta del litio. Al mismo tiempo, por la lógica intrínseca del modelo de generar condiciones favorables para la llegada de inversiones, en casi treinta años de explotación de litio en la Argentina se ha limitado la creación de capacidades estatales provinciales y nacionales. Entre estas capacidades figuran la fiscalización tributaria y la participación en la renta, el control y la evaluación de los impactos ambientales, el desarrollo tecnológico y la integración de la cadena de valor. Además, faltan políticas que promuevan la creación de empresas proveedoras de servicios, insumos y bienes de capital.

Por otra parte, el ecosistema del litio está expuesto a los nuevos desafíos que le imprime la orientación económica e ideológica del gobierno de Milei. Llevada a las políticas públicas, la concepción anarcocapitalista a la que adhiere el presidente va a profundizar la fragmentación y la escasa regulación del ecosistema del litio en una orientación en favor del mercado y de las empresas transnacionales, con prescindencia del Estado en su función de regulación, promoción del desarrollo y preservación del ambiente. De este modo, en la relación entre mercado, Estado y sociedad, la balanza se inclinará previsiblemente hacia el primero.

El ajuste fiscal que impulsa el Gobierno nacional presiona sobre las cuentas provinciales. Es probable que las provincias profundicen el modelo extractivo y exportador primario en lugar de ampliar las regulaciones económicas, tributarias y ambientales, ya de por sí laxas. Una vez más, en las urgencias económicas de las provincias se encontrará el fundamento para ejercer el dominio originario sobre los recursos del subsuelo en favor del libre mercado antes que garantizar el derecho a un ambiente sano. Además, es posible que se reviertan las incipientes políticas destinadas a agregar valor en el territorio, a ampliar la participación provincial en la renta del litio, a favorecer el desarrollo de proveedores y a realizar una explotación social y ambientalmente sostenible. Así, se resentirán aún más las capacidades estatales de las provincias, lo que afectará a las comunidades, el medioambiente y las posibilidades de desarrollo territorial.

A su vez, es incierto el futuro de las empresas nacionales Y-TEC e YPF Litio, que participan en aspectos científico-tecnológicos, industriales y productivos en el ecosistema del litio. Se podría suponer que corren el riesgo de ser privatizadas, cerradas o desfinanciadas hasta que pierdan operatividad, con lo cual se afectarán las posibilidades de industrialización, soberanía tecnológica y sustentabilidad ambiental.

Por último, en el plano regional, el alineamiento geopolítico del presidente Milei obturará toda posibilidad de coordinar políticas con los países del Triángulo del Litio, así como también de vincularse con Brasil, y menos aún con México, para integrar la cadena automotriz e impulsar políticas conjuntas de almacenaje y electromovilidad. Desde una mirada federal, las provincias perderán una oportunidad para agregar valor en el territorio, diversificar su estructura productiva, generar desarrollo territorial y garantizar el derecho a un ambiente sano, con lo que volverá a primar una mirada económica y de corto plazo por sobre un desarrollo productivo, inclusivo, sustentable y federal.

4.4 Jujuy: claves políticas de una reforma (in)constitucional para el saqueo



Melisa Argento

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Integra el grupo de estudios en Geopolítica y Bienes Comunes y el Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial. Es docente de Historia Política Latinoamericana en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

RESUMEN EJECUTIVO

En junio de 2023, la provincia de Jujuy estalló en una movilización social en rechazo a la reforma constitucional provincial sancionada por el gobierno de Gerardo Morales. Asumiendo un carácter de pueblada, las masivas y sostenidas acciones desnudaron la trama de dominación extractivista, en una resistencia frente al ataque contra los derechos de nuestros pueblos, territorios y bienes comunes. Su potencia se manifestó en la veloz articulación de un paro docente de largas jornadas, medida que sumaría al movimiento socioambiental, las organizaciones de trabajadores, sindicatos y gremios, organizaciones de estudiantes y movimientos feministas, y al rol central de la expresión indígena-comunitaria organizada en el Tercer Malón de la Paz. Sus voces y cuerpos denunciaron la inherente relación entre injusticia social e injusticia ambiental, que genera un régimen de saqueo para las mayorías sociales de la provincia, así como la violencia de la continuidad histórica y estructuralmente racista contra los pueblos indígenas.

El experimento exitoso que “reforma” Jujuy: saqueo, racismo y represión social

La reforma constitucional provincial aprobada el 20 de junio de 2023 prohíbe la protesta social, elimina las elecciones de medio término, centraliza el poder ejecutivo al dar mayoría automática en la cámara legislativa y consagra una mayor entrega de los bienes comunes al capital privado-corporativo extractivista. Si bien el tratamiento en comisiones tenía previsto un plazo de noventa días, la Carta Magna se aprobó en tres semanas, con el voto de cuarenta convencionales presentes del Frente Cambia Jujuy y el Frente Justicialista, y el retiro de los seis representantes del Frente de Izquierda que caracterizaron el proceso como antidemocrático.

El contexto de una feroz represión y arbitraria persecución a la movilización social en Purmamarca y San Salvador de Jujuy dejó como saldo decenas de heridos y cuarenta detenidos incomunicados. La violencia institucional se extendería por las localidades de Perico, Palpalá, San Pedro, Libertador General San Martín, Tilcara, Abra Pampa, La Quiaca, Humahuaca, Caspalá, Coranzulí y Susques, entre muchas otras. Gravísimas violaciones a los derechos humanos fueron cometidas durante aquellas jornadas por las fuerzas de seguridad e incluso por grupos no identificados, razón por la cual se elevaron más de veinte *habeas corpus* en el juzgado federal y cerca de cuatrocientos en el provincial. Adolfo Pérez Esquivel, premio nobel de la paz, afirmó que los acontecimientos retrotraían a “épocas de autoritarismo y represión vividas durante la última dictadura militar”. Mientras tanto, los más importantes organismos de derechos humanos nacionales —como el Centro de Estudios Legales y Sociales— e internacionales —como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos— exhortaban al cese de la violencia estatal contra los pueblos originarios, maestras y maestros, adolescentes e infancias.

El impulso y la virulencia de esta reforma constitucional provincial debe entenderse en dos claves. Por una parte, se trató de una reforma del aparato estatal tendiente a una mayor centralización del poder para continuar con los procesos de vulneración de derechos y despojos ya en curso, así como para profundizar el perfil extractivista represivo. Por otra parte, en un año electoral en el cual Morales pretendía candidatearse a la presidencia, esta reforma operó como experimento exitoso del desplazamiento político¹ y

1. Todo el arco político de Juntos por el Cambio y el radicalismo se alinearía sin fisura celebrando la política represiva jujeña, primando un rotundo silencio y la ausencia de sanciones desde el Estado Nación. El entonces presidente Alberto Fernández solo emitió una acción declarativa por la violación de los derechos y garantías consagrados en los artículos 1º, 5º, 14, 14 bis, 19, 31, 33, 75 inc. 17, 22 y 123 de la Constitución nacional y los tratados internacionales suscriptos por la Argentina.

social hacia la derecha, revitalizando los siempre presentes discursos securitistas, racistas y discriminatorios.

El daño letal que el tratamiento de este conflicto provocó en el régimen democrático fue entonces el de amplificar los discursos de odio, eludir debates políticos imprescindibles referidos al modelo de maldesarrollo en nuestro país (Svampa y Viale, 2014), invisibilizar las demandas de un pueblo en lucha, racializar y quitarles capacidad de agencia a los movimientos y organizaciones indígena comunitarias. La lectura en clave de grieta política cegadora o en lógicas de construcción históricas de “enemigos internos” desplazó más aún todas las fórmulas y alternativas políticas hacia la derecha. Esta operación contribuyó a la capitalización política del fascismo de Javier Milei, su triunfo en el balotaje en los comicios presidenciales y su asunción el 10 de diciembre de 2023 como presidente de la Nación.

Una reforma para el extractivismo del litio

El extractivismo se sostiene solamente en una estructura de violación de derechos (ambientales, sociales, culturales y humanos) y de empobrecimiento y saqueo de los pueblos. La provincia de Jujuy es un ejemplo paradigmático de avance del colonialismo minero energético ligado a las necesidades que imponen el “consenso de la descarbonización” (Svampa y Bringel, 2023) y la transición energética corporativa (Bertinat, Chemes y Forero, 2020) en nuestra región. Esta provincia está decidida a convertirse en una proveedora de litio para el mundo según un esquema de inserción primario, exportador y dependiente, en sintonía con el plan nacional que pretende pasar de las actuales 38.000 toneladas de exportación de carbonato de litio hasta más de 470.000 en los próximos diez años.

Desde 2012 y bajo el mandato del exgobernador Eduardo Fellner (PJ), el litio fue declarado recurso estratégico, impulsando un imaginario “eldoradista” que el gobernador Morales profundizó a partir de 2015 y en el marco de su “perfil de provincia verde”.² La minería de litio en salares en Jujuy, así como en los más de cien salares ubicados en el conjunto de la gran región atacameña (Chile, Argentina y Bolivia) que contiene el 58% de los recursos globales, intensifica la presión extractivista sobre territorios que han sido habitados de manera ancestral por poblaciones indígenas campesinas. En la actualidad, la totalidad de los salares de la puna argentina (Catamarca,

2. Para esto se incrementaron exponencialmente las inversiones en proyectos de litio, ligado al impulso de los megaemprendimientos de energía solar Cauchari 1, 2 y 3 que resultaron de la articulación y endeudamiento público entre Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado y bancos chinos.

Salta y Jujuy) se encuentran pedimentados; en cada una de las cuencas se superponen diversos proyectos y capitales corporativos de origen norteamericano, chino, canadiense, australiano, coreano y europeo, entre otros, ligados a la industria primaria extractiva, pero también a la industria de la batería y la electromovilidad (principales demandantes globales del mineral) (Fornillo y Argento, 2023).

Pese a que en el país hay tres proyectos activos en explotación, existen cerca de cuarenta que están en etapas previas. No obstante, no hay una normativa específica en la Argentina para la extracción de litio, sino que la actividad se rige de acuerdo con leyes que regulan la minería metálica, que es una de las actividades más socialmente resistidas en nuestro país. Su marco legal neoliberal otorga un conjunto enorme de facilidades económicas a las corporaciones, favorece el comportamiento financiero especulativo sobre los proyectos, y erosiona las capacidades regulatorias de control estatal tanto en lo económico —amén del régimen tributario regresivo, las dos empresas en operación han incurrido en subfacturación de exportaciones o sobrefacturación de importaciones— como en lo social y ambiental (Argento, Slipak y Puente, 2021). De hecho, no existen estudios hidrogeológicos que puedan dar cuenta del impacto acumulativo del conjunto de los proyectos ubicados en una misma cuenca y ni siquiera se tiene un cabal conocimiento sobre ellos.³

A diferencia de Catamarca, donde la minería de litio en Salar del Hombre Muerto se desarrolla y afecta territorios y poblaciones desde los años noventa, en Jujuy su despliegue se produjo con una inédita velocidad a partir de 2010 y este fenómeno se prolonga hasta la actualidad (Argento y Puente, 2019). Fue también en Jujuy donde surgió la primera resistencia organizada y protagonizada desde 2011 por 33 comunidades de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc. Desde aquellos años, estas comunidades denuncian el incumplimiento de la consulta previa, libre e informada (CPLI), que debe realizarse porque se trata de una actividad extractiva que destruye ecosistemas frágiles y fuentes acuíferas, vulnera los conocimientos y formas de uso colectivo ancestrales de los bienes comunes y la naturaleza, puede ocasionar el desplazamiento poblacional forzoso y la destrucción de sus actividades económicas productivas (cosecha de sal, agricultura, ganadería e incluso turismo), así como la destrucción de la biodiversidad (Argento, 2020). Esto significa que la minería a gran escala de litio atenta

3. Esto ha quedado en evidencia a partir de fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, reconociendo una demanda de las comunidades de Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, compele a los Estados provinciales y nacional a regularizar y elevar toda la información sobre los emprendimientos proyectados en esa cuenca, con especial mención a los usos estimados del agua. Disponible en: <https://farn.org.ar/un-fallo-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion-busca-iluminar-la-oscuridad-de-las-concesiones-de-litio-en-salinas-grandes-y-laguna-de-guayatayoc/>

contra la vida humana y no humana, lo que constituye un riesgo de “ecocidio” (Cuenca de Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc en Informe paralelo al CDESC, 2011).⁴

Esto es así porque las técnicas evaporíticas, que son las más extendidas actualmente, sobreutilizan agua (dulce y salobre) en cuencas cerradas o endorreicas, donde se perforan y bombean los salares durante las 24 horas en pozos de profundidad. Esta práctica altera los ciclos hídricos naturales de las cuencas y humedales altoandinos, y afecta estos ecosistemas, frágiles por definición. Se trata de una “minería de agua” que, entre sus múltiples impactos, puede ocasionar riesgos irreversibles: la salinización de napas dulces o la sequía de pozos surgentes, vegas y bofedales, que son el suministro de agua para la vida en estos territorios (Sticco *et al.*, 2018; FARN *et al.*, 2023).

Durante más de 12 años, las comunidades indígenas de Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc han agotado todos los canales institucionales para hacer oír sus reclamos,⁵ logrando frenar los sistemáticos intentos de avanzar sobre sus territorios. Pero en 2022 la provincia logró una nueva licitación de 11.000 hectáreas dentro de la cuenca, que se entregaron a la empresa LITHOS —subsidiaria de Panamerican Energy— a cambio de USD 3 millones.⁶ En violación de todas las condiciones establecidas en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, que fue ratificado por nuestro país, la carpeta informativa de la licitación costó USD 55.000. A partir de ello, las comunidades debieron ganar un litigio para obtener información, constatando más de tres decenas de pedidos e intereses sobre esta cuenca. Estos planes sobre un territorio en resistencia explican, en parte, el embate de la reforma constitucional contra todas las herramientas jurídicas que sostienen las comunidades en la defensa no solo de su territorio-cuenca, sino también del agua, los salares y los humedales altoandinos como bienes comunes.

4. Para un análisis completo de los impactos socioambientales de la minería de litio en Jujuy, véase el documento Construyendo verdades sobre el agua y el litio en los Humedales Altoandinos de la provincia de Jujuy (FARN, *et al.*, 2023).

5. Se presentaron demandas en las cortes provinciales de Salta y Jujuy, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Incluso, estas comunidades indígenas crearon su propio protocolo de implementación de la consulta, denominado Kachi Yupi (“huellas de la sal”), que en 2015 fue presentado ante las diferentes instancias locales, provinciales y nacionales del Poder Legislativo, así como ante la Defensoría del Pueblo de la Nación.

6. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/507000-morales-salinas-grandes-y-pan-american-energy>

¡Arriba los salarios, abajo la reforma! Para todxs, todo

El perfil extractivo colonial y la entrega de la soberanía de nuestros pueblos solo puede profundizarse más en Jujuy por medio de la eliminación de todos los derechos y garantías que tiene el conjunto de las comunidades indígenas en la provincia, así como los movimientos por la justicia social y ambiental. La sanción de esta Nueva Constitución Provincial (en adelante, NCP) violó todas las condiciones de la CPLI establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y las de acceso a la información y participación pública que rigen desde el Acuerdo de Escazú, dos normativas de jerarquía superior a la provincial.

El carácter anticonstitucional de la NCP se evidenció en la contradicción con la Constitución nacional (CN) en múltiples artículos. El artículo 50 de la NCP otorgaba al Ejecutivo provincial todas las facultades para el tratamiento de los derechos de los pueblos originarios en materia de reconocimiento cultural, de derechos o entrega de tierras. Esta ampliación de facultades resultaba más arbitraria vista a la luz de la centralización de poder en lo referido al régimen de aguas⁷ y al sesgo productivista asumido en el régimen de tierras fiscales o el fomento a la promoción económica de los minerales críticos (artículo 92). Como resultado de la presión del movimiento indígena, se modificó solo el artículo 50, eliminando casi el total de su contenido, pero dejando un vacío legal plagado de ambivalencias respecto a su futuro tratamiento.⁸

Es cierto que, desde 1994, los recursos naturales son de dominio originario del Estado provincial (artículo 24 de la CN), pero este último debe legislar en correspondencia con la Carta Magna que ahora la NCP contraviene directamente toda vez que no se cumplen las disposiciones constitucionales emanadas principalmente del artículo 41 y del artículo 75 de la CN.

Además, el artículo 67 de la NCP aprobada elimina el legítimo derecho a la protesta social, prohibiendo de manera específica reuniones y cortes de vías de circulación (como antecedente inmediato del protocolo nacional anunciado recientemente por la ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich). Los cortes de calle son el principal repertorio de la protesta social desde hace décadas para los movimientos sociales urbanos —en

7. El régimen de aguas deja en manos de la provincia todo el control sobre estas sin contrapeso institucional, sin reconocer las formas de uso y gestión colectiva indígena ni hacer mención a la problemática de estrés hídrico ni considerar la crisis socioambiental, sin expresar la sobreutilización hídrica de la minería de litio o metálica en la provincia, y establece tanto para este régimen como para el de tierras fiscales un claro sesgo productivista (Informe CEPAS, 2023).

8. Constitución Provincial de Jujuy, 2023. Artículo 50. Protección a los aborígenes. La Provincia deberá proteger a los aborígenes por medio de una legislación adecuada que conduzca a su integración y progreso económico y social.

la Argentina y el mundo—⁹ y los cortes de ruta representan la única forma de visibilización de la acción directa que tienen las poblaciones que habitan a enormes distancias de ciudades y capitales. Se trata de la ocupación del espacio público como forma de la desobediencia civil fundada por toda la teoría democrática desde el contractualismo liberal. La eliminación de este derecho constituye, sin duda, el rasgo más antidemocrático de la nueva norma aprobada.

Reflexiones finales

La nueva Constitución de Jujuy fue hecha a medida de los intereses de las corporaciones y las presiones financieras, que solo pueden avanzar eliminando el músculo social democrático. Por eso, el rechazo evidenciado en todas las localidades de la provincia durante las largas jornadas de movilización mostró la relación entre un reclamo salarial de los y las trabajadoras frente a una política de ajuste económico que mantiene a más del 40% de la población por debajo de la línea de pobreza y al modelo de (mal) desarrollo. Participaron de las movilizaciones docentes —sobre todo, las mujeres, que constituyen más de un 90% de esa fuerza laboral—, empleados municipales, de salud, bancarios, e incluso trabajadores mineros que se sumaron en un hecho histórico a esta protesta.

Las demandas se desplazaron progresivamente hacia un cuestionamiento central a un régimen de saqueo del agua y la tierra que deriva en el enriquecimiento de las elites de poder político-económico provincial y el capital transnacional, a costa del hambre y el empobrecimiento de las mayorías sociales y la destrucción ambiental. He aquí la radicalidad crítica de esta gran movilización que se sostuvo durante más de cuatro meses tanto en Jujuy como en el Congreso de la Nación, adonde el 1 de agosto de 2023 llegaba el Tercer Malón de la Paz. Esa fue la expresión de un repertorio histórico de la movilización indígena del mundo andino que, además, tomaba su nombre en conmemoración de dos gestas anteriores (1946 y 2006), denunciando la continuidad histórica de resistencia al despojo colonial sobre estos territorios.

El desgaste de los pueblos indígenas y la represión social han sido los mecanismos utilizados para fragmentar y desarticular la movilización jujeña bajo un régimen que continúa mostrando su carácter antidemocrático por medio del hostigamiento y la persecución (fundamentalmente, a abogadx

9. Para un análisis del incremento del recurso de “las calles” en el mundo, desde Occupy Wall Street y las revueltas de la “primavera árabe” hasta el ciclo de movilización en América Latina, véase Filleule y Tartakovsky (2015), *La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

defensores), multas a diversas organizaciones y manifestantes, y el encarcelamiento de Nahuel Morandini y Roque Villegas por tuitear contra el exgobernador Gerardo Morales. Un similar recrudecimiento represivo se expande en el país y pretende imponer una nueva legislación que, en los hechos, implica una reforma política total, con énfasis en la regresión de la protección social, ambiental y laboral, el desguace del Estado y la entrega de la soberanía.

Bibliografía

Argento, M. (2020). *Territorios políticos: Conflictos territoriales frente a la minería del litio en las Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc (Argentina) y la minería metálica del proyecto Loma Larga en Quimsacocha (Ecuador) 2007-2016*. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires.

Argento, M. y Puente, F. (2019). Entre el *boom* del litio y la defensa de la vida: Salares, agua, territorios y comunidades en la región atacameña. *Litio en Sudamérica*. Buenos Aires, El Colectivo CLACSO, 173-223.

Argento, M.; Slipak A. y Puente, F. (2022). Litio, transición energética, economía política y comunidad en América Latina. *Ambiente, cambio climático y buen vivir en América Latina y el Caribe*, 1ª edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, 441-521.

Bertinat, P.; Chemes, J. y Forero, L. (2020). Transición energética. Aportes para la reflexión colectiva. Rosario, Taller ecologista.

FARN, GyBC, Yuchan, Wetlands y Foro del litio (2023). Construyendo verdades sobre el agua, el litio y los humedales altoandinos en la provincia de Jujuy. Documento. Diciembre de 2023. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2023/12/Construyendo-verdades-sobre-el-agua-y-el-litio-en-Jujuy.pdf>

Fornillo, B. y Argento, M. (2024). La pelea por el litio detrás del conflicto en Jujuy. Página/12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/571718-la-pelea-por-el-litio-detras-del-conflictoen-jujuy>

Informe CEPPAS (2023). Silvina Ramírez y Florencia Gómez. Informe sobre la reforma parcial de la Constitución de la provincia de Jujuy. Disponible en: <https://ceppas.org.ar/wp-content/uploads/2023/06/Informe-Jujuy.pdf>

Informe Paralelo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2011). Preparado por la Mesa de comunidades originarias de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc para la defensa y gestión del Territorio (con el apoyo de

la Comisión Internacional de Juristas). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 47ª sesión, 14 de noviembre-2 de diciembre de 2011.

Sticco M.; Scavaglieri, P. y Damiani, A. (2018). Estudio de los Recursos Hídricos y el Impacto por Explotación Minera de Litio Cuenca Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc – Provincia de Jujuy. *Informe Ambiental FARN 2019*.

Svampa, M. y Bringel, B. (2023). Del “Consenso de los Commodities” al “Consenso de la Descarbonización”. *Revista Nueva Sociedad*, edición N° 306, julio-agosto 2023, Buenos Aires.

Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.

4.5 Protección ambiental y derechos humanos en Jujuy: caminando hacia atrás como un cangrejo



Vanina Corral

Responsable del área de Política Ambiental de FARN. Abogada (UBA) y candidata a magíster de la maestría en Política, Derecho y Gestión Ambiental (Universidad Austral, Argentina).



Delfina Vila Moret

Investigadora del área de Política Ambiental de FARN. Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina), magíster en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, docente a cargo de la materia Evaluación de Impacto Ambiental (UBA).

RESUMEN EJECUTIVO

El presente artículo tiene por objeto desarrollar cómo, durante la última década, se consolidaron procesos de retrocesos en derechos humanos y ambientales en la provincia de Jujuy, producto de un avance de la minería de litio. En un contexto de rápido y marcado ascenso de la demanda global de dicho mineral, aparejado a un sistema federal signado por el dominio provincial, las presiones extractivas entran en pugna con los derechos de las comunidades que habitan dichos territorios ancestralmente y con la protección de los ecosistemas frágiles en los que se extrae el litio. La legislación provincial analizada (la reforma constitucional y la reglamentación de autorizaciones ambientales para la minería) restringe y vulnera derechos y desprotege a las comunidades y ecosistemas en pos de una mayor y más rápida extracción minera.

Introducción

En nuestro país, la protección del ambiente y el respeto a los derechos de las comunidades indígenas han despertado creciente preocupación y generado amplios debates en los últimos años. A medida que la Argentina busca expandir su desarrollo económico y productivo, se enfrenta a desafíos significativos en materia ambiental y en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios.

La provincia de Jujuy es un claro ejemplo de ello. Con el aumento de la demanda del litio a nivel global (IEA, 2022)¹ y con la intención de atraer inversiones (Marchegiani, 2018) a nivel local, aumentaron las presiones de los gobiernos por explotar este mineral ubicado en los humedales altoandinos de la puna argentina, a la vez que se flexibilizaron las condiciones normativas a través de estrategias políticas y de regulación, sin profundizar en el impacto que esto puede tener en los territorios y sus ecosistemas.

En muchos casos, estas iniciativas están caracterizadas por su vinculación con mecanismos de vulneración sistemática de los derechos de las comunidades indígenas y una recurrente inobservancia a los estándares aplicables en materia de protección ambiental, lo que incrementa la conflictividad social en torno a la minería, especialmente en los territorios donde se pretende desarrollar la actividad. Esto se ve reflejado, en particular, en el caso de las comunidades de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, que hace cerca de 14 años advierten sobre las crecientes amenazas generadas por el acelerado avance de la minería de litio, lo que las ha obligado a fortalecer la defensa de sus derechos, del territorio y de la vida comunitaria.

En este artículo se analizan dos normativas que han sido reformadas y sancionadas en la provincia de Jujuy durante 2023, y se identifican los retrocesos en materia de derechos humanos y ambientales para asegurar el desarrollo de la minería.

1. Según la Agencia Internacional de Energía, se espera que la demanda de litio para la producción de baterías aumente hasta 42 veces para 2040 en comparación con la demanda del año 2020 (IEA, 2022).

La nueva Constitución de Jujuy: los resultados de reformar una Constitución en tiempo récord

El 20 de junio de 2023, en la provincia de Jujuy, una Convención Constituyente integrada por 48 convencionales sancionó en tiempo récord² una nueva Constitución. Este nuevo texto constitucional provincial vulnera derechos garantizados en la Constitución de la Nación Argentina e incumple con estándares y normativas nacionales e internacionales en materia de protección ambiental y derechos humanos indígenas, tanto por su proceso como por su contenido.³

En una provincia en donde existen más de 300 comunidades pertenecientes a pueblos originarios, en la nueva Constitución no se respetaron los derechos que les corresponden como pueblos preexistentes a la creación de la Nación y sus provincias. Si bien el artículo sobre derechos de los pueblos indígenas de la Constitución anterior no fue modificado (artículo 50), mantener una normativa que tiene casi cuarenta años de antigüedad y que es anterior a la ley que en nuestro país aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (Ley 24.071) resulta anacrónico y vulnera la identidad cultural y la autonomía de las comunidades indígenas, toda vez que no se garantiza su derecho a participar en decisiones que pueden afectarles.

Asimismo, se evidencia que la nueva Constitución sancionada privilegia un enfoque económico y productivo de las tierras por sobre los derechos territoriales de estas comunidades. El nuevo texto establece que la ley regulará lo relativo a las tierras fiscales con el objetivo de promover el desarrollo y el interés socioeconómico (artículo 94). Sin embargo, es crucial destacar que muchas de estas tierras son habitadas desde tiempos ancestrales por

2. La elección de los convencionales constituyentes tuvo lugar el 7 de mayo de 2023 y se anunció que la nueva Constitución sería votada el día 14 de junio. Tan solo fueron cuarenta días los dedicados al proceso de reforma constitucional.

3. En este apartado centraremos el análisis sobre el contenido de la reforma constitucional, pero es importante mencionar que todo su proceso estuvo caracterizado por la falta de transparencia, el desconocimiento de los textos en análisis y la ausencia de consulta y de un debate amplio y plural. Tampoco se aseguró que las personas defensoras ambientales tuvieran un espacio adecuado para el ejercicio de sus derechos ni la debida protección, como lo establece el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, una normativa con jerarquía superior a las normas provinciales. Tanto comunidades y pueblos indígenas como movimientos sociales, sindicales y políticos de esa provincia se manifestaron durante días exigiendo la suspensión de la reforma constitucional y fueron gravemente reprimidos por las autoridades provinciales con un saldo significativo de detenidos y heridos. Esto fue denunciado por organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que puso de manifiesto que procesos de esta trascendencia necesitan no solo del análisis de legalidad, sino también pasar la prueba de la legitimidad. Por ello, la CIDH hizo un llamado al Estado a respetar el derecho a la libertad de expresión, así como los estándares interamericanos del uso de la fuerza, y a llevar a cabo un proceso de diálogo efectivo, inclusivo e intercultural, en que se respeten los derechos sindicales y de los pueblos originarios. Disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/127.asp>

comunidades indígenas, que tienen un derecho reconocido en nuestra Constitución nacional a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan (artículo 75, inciso 17) que los gobiernos nacionales y provinciales deben garantizar y que, sin embargo, no están cumpliendo. Por ende, estas tierras —sujetas a reclamos y procesos de titulación comunitaria en trámite— no pueden ser objeto de promoción para usos productivos en ninguna circunstancia, especialmente cuando esto se hace sin respetar el derecho a la consulta libre, previa e informada.⁴

Por otra parte, la nueva Constitución también alienta la “minería responsable, sustentable y sostenible” y la industrialización de “minerales críticos para la transición energética y el transporte” (artículo 92). Sin embargo, *minería* y *sustentabilidad* son dos palabras contradictorias. Se busca generar condiciones favorables para el desarrollo e impulso de la actividad minera y asegurar la explotación e industrialización de bienes ambientales no renovables, como la extracción de litio en humedales altoandinos, y nada se dice en el nuevo texto sobre aquellas herramientas indispensables para la preservación de los ecosistemas y el respeto al uso tradicional que hacen de ellos las comunidades indígenas que los habitan.

Además, al no propiciarse un espacio de participación real y transparente, no se incluyeron elementos clave para asegurar la vigencia del derecho al ambiente sano. Por el contrario, se ponen en jaque derechos humanos como el agua, un bien ambiental clave para la vida, ya que se privilegia la “eficiencia hídrica”. También se continúa replicando un viejo paradigma dominial que prioriza los intereses del Estado y de los privados por sobre otros conocimientos que permiten integrar la mirada social y ambiental, enfoques como el ecocéntrico o ecosistémico de las cuencas hídricas⁵ y su importancia para la reproducción de la vida, la cultura y la identidad de las comunidades que viven allí y dependen de ella para su subsistencia.

4. Además de la obligación constitucional concurrente de los gobiernos nacional y provinciales, existe una obligación encomendada a los Estados a delimitar y demarcar el territorio y otorgar a las comunidades un título colectivo de propiedad comunitaria (“Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua” - Sentencia de la CIDH, 2001). Asimismo, la CIDH señaló que tal deber implica no solo el reconocimiento del derecho de propiedad comunitaria, sino el deber de hacerlo “efectivo en la realidad y en la práctica” (“Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay”), por cuanto la titularidad de la tierra está unida a la seguridad y permanencia de las comunidades en el control y uso de los recursos naturales para mantener su estilo de vida (“Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam”).

5. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha explicado que es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia (Fallo CSJN “Corrientes c/ Estado Nacional”, 11/3/2021). Este enfoque ecosistémico fue adoptado recientemente por la Corte Suprema en el caso “Comunidad Aborigen de Santuario de Tres Pozos y otras c/ Jujuy, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”, donde el alto tribunal destacó la importancia de las cuencas hídricas diciendo que es la unidad que comprende al ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente en particular. Así, la Corte sostuvo que al tratarse de un sistema integral existe una estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua, por lo que se requiere de una comprensión amplia de los conflictos que pueden generarse alrededor de la gestión de una cuenca hídrica

En general, esta nueva Constitución ha implicado un retroceso en materia ambiental vulnerando estándares aplicables para su protección. En ella se ignoran antecedentes que a nivel nacional e internacional ya han reconocido que debe superarse la visión antropocéntrica para asegurar la protección de la naturaleza en sí misma, con arreglo a sus propios ciclos de vida y reproducción. Tampoco se mencionan los avances que ya existen en nuestro ordenamiento jurídico nacional, como las leyes de presupuestos mínimos que resguardan los bosques nativos, los glaciares y el ambiente periglacial o el agua.⁶

Como corolario, se vulnera el principio de no regresión contenido en el artículo 3 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), ya que la nueva Constitución no incluye disposiciones que sí estaban reguladas en la anterior, tendientes a la prevención del daño y que eran fundamentales para hacer efectivo el derecho a un ambiente sano.⁷ Además, modifica otros aspectos procesales clave que afectan el acceso a la justicia, como la obligatoriedad de agotar la vía administrativa previa y la imposibilidad de dictar medidas cautelares contra el Estado o que puedan afectar sus bienes o rentas.

El Decreto 7551/2023: una nueva reglamentación para habilitar la explotación minera en la provincia de Jujuy

El 17 de febrero de 2023, el Gobierno de Jujuy aprobó un nuevo decreto que reglamenta la Ley 5063 General del Ambiente de esta provincia y regula los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para la actividad minera.⁸ El Gobierno de la provincia sostiene en su fundamento que es firme su decisión de “fomentar no solo el desarrollo de la actividad minera sino

6. Como ejemplo de ello, la Constitución jujeña no dialoga con la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (Ley 27.520), con las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) ni con la estrategia nacional de desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo (LTS, por sus siglas en inglés). No olvidemos que el ámbito de aplicación de la Ley 27.520 es todo el país. El texto constitucional de Jujuy vulnera particularmente el principio de prioridad que establece que las políticas de adaptación y mitigación deberán priorizar las necesidades de los grupos sociales en condiciones de mayor vulnerabilidad al cambio climático (art. 4, inc. c de la Ley 27.520).

7. La Constitución jujeña de 1986, en lo que respecta al derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado (art. 22), establecía que incumbe a la provincia “1) prevenir, vigilar, contener y prohibir las fuentes de polución evitando sus efectos, así como los perjuicios que la erosión ocasiona; 2) eliminar o evitar, ejerciendo una efectiva vigilancia y fiscalización, todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, el agua, el suelo y, en general, todo aquello que de algún modo afecte o pudiere afectar el entorno de sus pobladores y de la comunidad; 3) promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica”. Asimismo, el antiguo texto constitucional provincial declaraba de interés público, “a los fines de su preservación, conservación, defensa y mejoramiento, los lugares con todos sus elementos constitutivos que por su función o características mantienen o contribuyen a mantener la organización ecológica del modo más conveniente”.

8. Este decreto deroga el Decreto 5772/2010.

también potenciar su productividad, dentro de una política clara y concreta de protección del ambiente”.

Mediante este nuevo decreto, el Gobierno provincial propicia que las empresas se reúnan directamente con las comunidades indígenas afectadas,⁹ apartándose de su rol de garante de los derechos comunitarios. De manera previa a la presentación del Informe de Impacto Ambiental (IIA) a las autoridades, las empresas deben entregar directamente una copia de dicho informe y realizar por lo menos una reunión informativa participativa con las comunidades indígenas del área de influencia directa del proyecto.¹⁰

De este modo, el Gobierno provincial alienta una relación directa entre empresas y comunidades, vulnerando la buena fe que debe imperar en el diálogo y comunicación con las comunidades indígenas y contradiciendo los estándares jurisprudenciales del sistema interamericano en la materia.

Asimismo, reduce el proceso de consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) a un encuentro único, que subsume las etapas informativa, deliberativa y de acuerdos y recorta la identificación de las comunidades afectadas solo a comunidades superficiarias del área de influencia directa, la que a su vez es determinada por la propia empresa. Sumado a esto, no se considera el criterio de cuenca como unidad indivisible¹¹ ni los usos del agua y el impacto a nivel hidrogeológico de la cuenca que puede generar una actividad que insume grandes volúmenes de agua para su extracción, especialmente en zonas caracterizadas por un déficit hídrico permanente y escasa disponibilidad de agua, bien crítico para la supervivencia y el funcionamiento de los ecosistemas. De este modo, se excluye la participación de otras comunidades que también habitan esa misma cuenca hídrica y que, por lo tanto, pueden verse afectadas por los impactos de las actividades mineras proyectadas.

Cabe decir que en el caso específico de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, las comunidades manifestaron que ninguna de ellas puede “negociar en forma individual cualquier tema que afecte los recursos naturales del territorio”, dejando en claro su postura respecto a la necesidad de

9. Véanse los artículos 35, 46, 72, 78, 84, 87, 88, 89 del Anexo I del Decreto 7751-DPM/2023.

10. *Ibidem*. artículo 84, incisos a y b.

11. Cfr. artículo 3 de la Ley 25.688. La Corte Suprema de Justicia de la Nación también se ha expresado en ese sentido, en la causa sobre el río Atuel, “La Pampa c/ Mendoza”, al establecer que las cuencas hidrográficas requieren de una gestión integral que las trate como unidad indivisible de gestión, dado que su ciclo no responde a divisiones o jurisdicciones territoriales (Cons. 13, Fallos: 340:1695).

ser consultadas en conjunto.¹² Así, la aplicación de este reglamento vulnera lo acordado por las propias comunidades al circunscribir la consulta previa y el CLPI a una delimitación territorial efectuada por las empresas mineras.

Además, por la complejidad de los emprendimientos mineros y las particularidades de cada práctica extractiva, no puede sostenerse que en un único encuentro las comunidades hayan podido comprender cabalmente los impactos, y deliberar internamente y sin presiones acerca de su conveniencia o peligros, logrando establecer condiciones que sean apropiadas para preservar su cultura, actividades económicas y territorio.

Sumado a ello, el establecimiento de una Unidad de Gestión Ambiental Minera Provincial (UGAMP) no puede suplir la falta de participación, consulta y CLPI adecuadas. La UGAMP es una instancia estrictamente gubernamental en cuyas reuniones participa un único delegado de todas las comunidades afectadas por el proyecto en estudio.¹³ En estas reuniones, las opiniones expresadas por todos los miembros, que incluyen al sector privado, tienen igual peso que lo expuesto por las comunidades. Por lo tanto, esta instancia tampoco respeta las instituciones representativas de las comunidades para la toma de decisiones, ni los requisitos previstos para instancias adecuadas de participación ciudadana o consulta y CLPI.

La norma tampoco contempla qué sucede ante la expresión de rechazo de las comunidades a la actividad minera. Si bien en este decreto se plantea la posibilidad de que las comunidades indígenas acerquen a las autoridades responsables las decisiones adoptadas mediante asambleas, no se menciona qué implicancias o consecuencias tiene, o cómo serán valoradas dichas decisiones.

Cabe recordar que el consentimiento de las comunidades es obligatorio para la realización de actividades de prospección, exploración o explotación minera en sus territorios. De acuerdo con lo previsto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, todos los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y su ejercicio implica determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.¹⁴

12. "Documento Acuerdo" suscripto en febrero de 2019 por la Mesa de Pueblos Originarios de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, conformada por las comunidades de Quebraleña, Agua de Castilla, Abrailete, Río Grande, Quera, Agua Caliente, Rinconadillas, San Francisco de Alfarcito, Sausalito, Agua Rica, Queñualito, Santa Ana de la Puna, Casabindo, Cochagaste, Tambillos, Sayaste Oeste, Santuario de Tres Pozos, Aguas Blancas, Clanzo, Barrancas, Lipán, El Angosto, El Moreno, San Miguel de Colorados, Raíces Andinas, Corralito, Matancillas, Casa Colorada, Esquina de Guardia, Tipán, Cobres, Rangel, Esquina Blanca y Cerro Negro.

13. Ver artículo 4 del Anexo I del Decreto 7751/2023.

14. Artículo 3 de la Resolución A/RES/61/295, de la que la Argentina es signataria.

En relación con la evaluación de los riesgos de las actividades mineras, el decreto prevé que las autoridades minera y ambiental se expidan en exigüos plazos de diez días hábiles sobre los Informes de Impacto Ambiental presentados para la explotación minera a mediana y gran escala. De no expedirse, se estipula que su conformidad estará dada de manera tácita. De ningún modo puede establecerse un plazo perentorio para dar por aprobado de manera tácita el informe, máxime teniendo en cuenta la sobrecarga de la Administración Pública en sus distintos niveles.

En ningún momento se menciona la exigibilidad de identificar, estudiar y contemplar los impactos acumulativos y sinérgicos de la actividad propuesta, ni se contempla la obligatoriedad de evaluar alternativas al proyecto para las etapas de prospección y exploración, incluyendo su no realización.

Tampoco se prevén mecanismos de participación ciudadana en las etapas iniciales de los procedimientos de EIA para la actividad minera ni se promueve la difusión y publicidad de los informes o dictámenes producidos por las autoridades provinciales que intervienen en la evaluación de su contenido. A la vez, el propio decreto se aprobó sin una adecuada participación ciudadana que dé cumplimiento a los recaudos de la normativa vigente.

Todo lo mencionado no solo presenta vulneraciones a la normativa aplicable, sino que además es regresivo y, por lo tanto, violatorio de los principios de no regresión y de progresividad plasmados en el Acuerdo de Escazú.

Caminar hacia adelante es la única salida

Con la finalidad de generar condiciones para el desarrollo de la minería de litio en humedales altoandinos, la provincia de Jujuy ha llevado adelante un proceso de adecuación de sus marcos normativos con menor escrutinio social que, en evidencia, flexibiliza condiciones favorables para las empresas mineras a expensas de los derechos de las comunidades indígenas y de la sociedad civil, y con el objetivo de atraer inversiones.

Sin embargo, la imposición de normativas que vulneran derechos ya reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico no hace más que socavar la confianza pública e incrementar la conflictividad social, lo que a largo plazo podría obstaculizar el sostenimiento y éxito de las inversiones que se busca atraer. Es esencial que las políticas y regulaciones se elaboren con la participación activa de todas las partes interesadas, asegurando la protección del ambiente y la plena vigencia de los derechos de las comunidades indígenas, lo que solo podrá lograrse con la creación y el fortalecimiento

de instituciones transparentes y democráticas y reformas constantemente más progresivas, tal como manda el Acuerdo de Escazú. Ni un paso atrás.

Bibliografía

International Energy Agency (2022). The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions/>

Marchegiani, P. (2018). La imprescindible mirada ambiental en la toma de decisiones sobre el litio. En *Informe Ambiental FARN 2018*. FARN. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/IAF-2018-3.3.pdf>

4.6 Alternativas al litio. Prácticas locales frente al saqueo corporativo



Luciana Fernández

Docente, antropóloga y doctoranda en Estudios Sociales Agrarios (Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba). Reside en la Sierra de Ancasti, Catamarca, y se dedica a la investigación, la escritura y la divulgación de los impactos del extractivismo litífero en territorios comunitarios indígenas y campesinos.

Livent: la historia del saqueo

Desde hace más de veinte años, en el Salar del Hombre Muerto (Antofagasta de la Sierra, Catamarca, Argentina), el Proyecto Fénix, perteneciente a la corporación FMC (actualmente Livent), utiliza el agua del río Trapiche para la extracción de litio. Pero al mermar su caudal de manera exponencial, se comenzó a evaluar la posibilidad de encontrar nuevas fuentes de agua. De esta manera, se proyectó un acueducto para extraer agua del río Los Patos, que, además de representar una fuente segura para el funcionamiento de la planta, permitiría ampliar y aumentar considerablemente la extracción de mineral.¹

Livent,² de capitales estadounidenses, cuenta con oficinas e instalaciones de fabricación en distintos puntos del planeta: Estados Unidos, Inglaterra, China, la India y la Argentina. En nuestro país, posee una planta en Güemes, provincia de Salta, donde produce cloruro de litio a partir de salmuera purificada. El Proyecto Fénix comprende la planta de extracción ubicada en el Salar del Hombre Muerto (SHM), fuente de la salmuera de litio más pura. Los inicios de Livent en el mercado del litio se remontan a la década de 1940, cuando Lithium Corporation of America trabajaba de cerca con el gobierno de los Estados Unidos para desarrollar aplicaciones útiles para el litio. La

1. <https://salares.org/boom-del-litio-y-territorios-de-sacrificio-en-argentina-integrantes-de-opsal-lanzan-informe/>

2. <https://livent.com/es/company-overview/global-locations/>

FMC Corporation adquirió el negocio del litio en 1985. La firma Minera del Altiplano S. A. es la filial de la FMC Corporation en la Argentina.³

Por otra parte, el proyecto Sal de Vida se instala en el SHM de la mano de la empresa Galaxy⁴ cuando es aprobada la explotación piloto a fines de 2022. Galaxy Resources Limited se presenta como una empresa global de litio que opera en la Argentina, Canadá y Australia. Posteriormente, Sal de Vida pasa a estar en manos de Allkem Ltd.,⁵ una empresa pública australiana que es ahora una subsidiaria de propiedad total de Arcadium Lithium,⁶ una sociedad recién conformada a partir de la fusión de Allkem y Livent. Según informan en su página web, la nueva empresa tiene una rica herencia de innovación, así como una larga y comprobada historia en la producción de compuestos de litio de “alto rendimiento de manera segura y sostenible”.

Sin embargo, hemos observado los siguientes impactos provocados por el accionar de Livent. En cuanto a los daños ambientales, podemos mencionar la sequía de la vega del río Trapiche, la contaminación en la laguna Catal a causa del vertido de aguas residuales del proceso de extracción directa de litio, la notable merma del caudal del río Los Patos, la construcción de piletas de evaporación en las cercanías del río y de la planta de procesamiento de carbonato a tan solo 500 metros del cauce. Además, la violación de derechos es notable, teniendo en cuenta las enfermedades y los sucesivos intentos de desplazamiento de las familias residentes en las inmediaciones de los enclaves mineros.

Reclamos de los residentes afectados

Los proyectos mineros se multiplican en Antofagasta de la Sierra a partir de 2019 y se intensifican durante el período de pandemia entre 2020 y 2021, ya que la actividad minera es declarada por el Gobierno nacional como esencial, por lo que obtiene permisos de libre circulación. Pero a pesar del avance de los proyectos extractivos resulta importante destacar que, después de veinte años, la comunidad local logra alzar la voz y romper el cerco mediático establecido por los medios de comunicación masiva, en alianza con gobiernos y empresas, para denunciar la extracción minera y declarar que el agua vale más que el litio.

3. <https://www.bnamericas.com/es/perfil-empresa/minera-del-altiplano-sa-mds>

4. <https://gxy.com/home-2/>

5. <https://www.allkem.co/projects/sal-de-vida>

6. <https://arcadiumlithium.com/>

Los reclamos tienen como contracara la violencia institucional, padecida por los y las defensoras del agua. Enumeramos los siguientes hechos: persecución y criminalización de la protesta, discriminación de lxs hijxs de lxs comunerxs en los centros educativos, hostigamiento en los lugares de trabajo, avance de las empresas sobre los territorios comunitarios y ancestrales sin realización de la consulta previa libre e informada, apropiación de las fuentes de agua, expropiación de tierras y desalojo de habitantes para ampliación de las plantas de extracción de mineral.

Podemos afirmar que es un momento de auge en la construcción de infraestructura, ya que sobre el Salar de Hombre Muerto avanzan gran cantidad de proyectos de extracción de litio, en diferentes etapas de desarrollo: Arcadium Lithium (fusión de Allkem y Livent) con los proyectos Fénix y Sal de Vida (en explotación), Posco Argentina⁷ con Sal de Oro (exploración avanzada), Galan Lithium Limited con los proyecto Candelas⁸ y Hombre Muerto West⁹ (en exploración), Jinyuan EP Ltd. con el proyecto Laguna Caro¹⁰ (en exploración), sumando la explotación de bórax con Santa Rita S. R. L.¹¹ y Borax Argentina con el yacimiento Tincalayu¹².

Flor de la Puna

En enero de 2024, visitamos el Salar del Hombre Muerto junto a un equipo de trabajo formado por Matías Reynoso, documentalista y productor audiovisual, Pamela Benicio, miembro del Ayllu Abralaite (Laguna de Guayatayoj, Jujuy) y estudiante de Gestión Ambiental, y Laura Fontana Sierra, antropóloga de Barcelona y representante de la ONG Alternativa¹³, que estaba financiando nuestras investigaciones. Viajamos en la combi de Alfredo Morales. El objetivo era relevar y documentar la situación actual de las empresas y el avance de los proyectos mineros, obtener impresiones de lxs pobladores y constatar los nuevos impactos en el territorio.

7. <http://www.poscoargentina.com/>

8. <https://www.elinversorenenergetico.com/galan-lithium-adquierio-la-propiedad-total-del-proyecto-de-litio-candela/>

9. https://mineriasustentable.com.ar/tema/5243/galan-lithium-limited?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAivGuBh-BEEiwAWiFmYXnzpUOSMCQXMDM-6Y3XgC_ZebqrJYwbCQMJU0sfXxF6M_3bUrDo9BoCdKgQAvD_BwE

10. <https://mineriasustentable.com.ar/contenido/4206/como-opera-jinyuan-la-minera-china-que-desembarca-en-catamarca-para-explotar-lit>

11. <https://santaritasrli.com/>

12. <https://cmsalta.com.ar/asociados/borax-argentina-yacimiento-tincalayu/>

13. <https://alternativa-ong.org/es/>

En la villa de Antofagasta, Elizabeth Mamani nos recibió con una cena caliente, que nos devolvió algo de la energía perdida en la visita al salar. Ella vive con su pareja, Alfredo Morales, y las hijas de ambos: Ludmila y Nahiara, de 22 y 12 años respectivamente. Tienen un alojamiento, ofrecen comidas para los huéspedes y hacen paseos turísticos. También elaboran panificación que venden en un negocio propio, y además crían sus animales y huertas en potreros cercanos a la villa. Al día siguiente, nos pusimos de acuerdo con Elizabeth sobre los recorridos que comenzaríamos a realizar, con el fin de reconstruir su historia de vida en Antofagasta. Así, ella nos contó parte de su historia:

En marzo de 2018 nació Dalia, en el hospital de Salta, y le diagnosticaron cardiopatía congénita¹⁴. Recuerdo al médico; cuando venía a revisarla, la saludaba y le decía: “¿Cómo está hoy mi flor de la Puna?”. En marzo de 2019 tuvieron que operarla nuevamente, pero esta vez no resistió. La enterramos en el cementerio de Antofagasta. Entré en una depresión muy grande, pero en agosto logré salir de mi casa y comencé con las primeras visitas a Peñas Coloradas.¹⁵ Entonces vi cómo el rostro de mi beba aparecía en las piedras. Ahora siento que ella está ahí; cada vez que vuelvo la encuentro y les muestro a los visitantes el bebé de la peña. A partir de entonces me contratan para hacer visitas guiadas y hago distintos recorridos: Campo las Tobas, Mirador de Mirihuaca, Real Grande y Peñas Coloradas.

En junio de 2019 nos censamos para formar parte de la comunidad indígena Atacameños del Altiplano. Alfredo se sentía parte del territorio del Salar del Hombre Muerto porque su familia tiene un puesto en el volcán Galán. Los dos decidimos sumarnos a la lucha por la defensa del agua y los salares cuando comenzamos el reclamo por el proyecto del acueducto que Livent quería construir hacia el río Los Patos.

En 2021, después de la pandemia, me animé a ofrecer comida para los turistas que se alojaban en nuestro hospedaje. Además, el año pasado abrí un local de artesanías, donde vendo mistejidos y distintos productos locales. En el futuro me gustaría tener un comedor que ofrezca comidas típicas de la zona. También tenemos el sueño de construir un centro comunitario, para poder producir artesanías con los materiales del lugar y organizar distintas actividades que nos vuelvan a unir como pueblo.

14. Si bien puede existir alguna relación entre este tipo de cardiopatía y la actividad minera en el salar, aún no se realizaron estudios sobre el tema.

15. <https://www.pueblosoriginarios.com/sur/andina/catamarca/coloradas.html>

Condiciones para la transición: más derechos, más democracia, mejor desarrollo

Capítulo 5

Informe Ambiental 2024

5



Introducción



Cristian Fernández

Coordinador del Área de Legales de FARN.



Pía Marchegiani

Directora del Área de Política Ambiental y
Directora Ejecutiva Adjunta de FARN.

En 2022, el 88% de los asesinatos de personas que defienden a la naturaleza se concentraron en América Latina, de acuerdo con los datos de Global Witness (2023). Esta tendencia se repite año a año y muestra, sin más, cómo la extracción intensiva de los bienes ambientales, sumada a serios desafíos en la vigencia del Estado de derecho y el achicamiento del espacio público, generan inconmensurables problemas a las comunidades y organizaciones dedicadas a proteger al ambiente, que pueden llegar incluso hasta perder la vida.

Los impactos ambientales en los territorios de las actividades extractivas impulsadas por empresas mayormente transnacionales y que cuentan con incentivos y beneficios fiscales a su favor, tanto en el plano nacional como subnacional, tienen como correlato que muchas de las decisiones de cooperación ambiental multilateral se ven enfrentadas a los *lobbies* corporativos en el plano global. Esto dificulta también lograr una agenda más ambiciosa a favor de los derechos y obtener el financiamiento que se necesita para avanzar hacia una transición socioecológica integral.

De esa manera, una escasa posibilidad de sanción al accionar corporativo tanto por la afectación de los derechos (incluyendo los desafíos hacia un tratado vinculante sobre empresas y derechos humanos) como por el rol de presión que este ejerce sobre las instituciones estatales, coloca especialmente a los Estados del Sur Global en una situación compleja. Esta presión

también se ejerce cuando se trabaja para hacer avanzar las agendas globales imprescindibles para la protección ambiental que, más lento de lo esperado, van dando pasos necesarios. Ejemplo de ello son el recientemente configurado Fondo para Pérdidas y Daños y el Tratado de Alta Mar para proteger la biodiversidad marina. Muchas de las agendas globales ambientales se acercan a la región en los próximos años y resulta fundamental reafirmar su compromiso con ellas.

Sin embargo, a nivel global, las demandas y movimientos socioambientales han logrado la sanción de tratados centrales para impulsar esta agenda. En la Argentina, hace treinta años, con la reforma constitucional de 1994 se logró la incorporación de los derechos colectivos, como el derecho a un ambiente sano –en el artículo 41–, y el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas –en el artículo 75, inciso 17–. Estos reconocimientos dan cuenta de que el derecho es una herramienta de transformación social en permanente evolución, y que requiere de una política fiscal adecuada, que apoye los avances necesarios y desincentive actividades o acciones que los afecten irremediablemente.

Es central para el avance de una agenda que impulse una transición socioecológica integral tener en cuenta el contexto que propone la actual gestión de gobierno, en particular su énfasis por los derechos individuales y de propiedad; al respecto, cabe además aclarar que reivindicar los derechos colectivos no implica desconocer los derechos individuales. El Estado, en sus distintos niveles y áreas, profundizando la concertación federal (y no el federalismo ambiental de suma cero), guiará la transformación necesaria para una forma de vida que respete a la naturaleza y un sistema productivo que reconozca los límites planetarios y contribuya a asegurar la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales y futuras. Para esto, actores del sector privado, público, académico y social podrán consensuar la forma de avanzar, pero sin retroceder en el reconocimiento de los derechos, de acuerdo con el principio de no regresión en materia ambiental.

A 30 años de la vigencia del reconocimiento del derecho a un ambiente sano, debemos más que nunca reflexionar sobre el camino recorrido y las lecciones aprendidas, y afrontar la complejidad del contexto actual, en el seno de más y mejor democracia.

Bibliografía

Global Witness (2023). Siempre en pie. Personas defensoras de la tierra y el medio ambiente al frente de la crisis climática.

5.1 Estado, empresas transnacionales y recursos naturales



Victoria Mutti

Consultora, docente e investigadora asociada del Programa de Estudios Globales de FLACSO Argentina. Ha participado en diversos proyectos de cooperación académica sobre relaciones Sur-Sur, globalización y empresas transnacionales, entre otros.

RESUMEN EJECUTIVO

Gran parte del comercio de recursos naturales se encuentra impulsado por inversiones transfronterizas en industrias extractivas por parte de empresas transnacionales que operan a nivel mundial. Detrás de muchas de estas inversiones, se esconden eslabones que involucran graves violaciones a los derechos humanos. En la Argentina, sobresalen tres grandes sectores en el mapa de las transnacionales: combustibles fósiles, minería y agronegocios. En todos ellos se registran actividades altamente contaminantes y con fuertes impactos desde el punto de vista social y ambiental, que pueden ser analizados en el marco del fenómeno de la captura corporativa y de la llamada *Lex Mercatoria*.

Introducción

En la actualidad, asistimos a una concentración de poder sin precedentes por parte de las empresas transnacionales a escala global. Estas grandes corporaciones (muchas de ellas verdaderos monopolios y oligopolios) controlan el grueso de las finanzas, el comercio y la economía mundiales. En su crecimiento, que data de la década de 1970, los Estados jugaron un rol fundamental, alentando su internacionalización y promoviendo regulaciones —tanto nacionales como internacionales— que favorecieron la consolidación de estos actores y progresivamente acotaron los márgenes de maniobra de otros Estados, principalmente del Sur Global.

Como contrapartida de este proceso, mientras que los intereses de las empresas transnacionales se fueron robusteciendo, adquiriendo cada vez mayor protección internacional bajo el paraguas de cientos de acuerdos y normas comerciales y de inversión, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de una parte de la población fueron cercenados o vulnerados. Este fenómeno, de múltiples dimensiones, ha tenido diversas consecuencias que van desde la erosión de las bases imponibles nacionales —vía evasión o elusión tributaria y aumento de flujos financieros ilícitos— hasta ecodidios y condiciones laborales cercanas a la esclavitud. Si bien con el tiempo se desarrollaron diferentes mecanismos para prevenir o mitigar estos impactos,¹ lo cierto es que la ausencia de compromisos internacionales vinculantes en materia de empresas transnacionales y derechos humanos ha hecho que estos resulten insuficientes o no reciban cumplimiento efectivo.

La impunidad que se registra en torno a ciertas prácticas corporativas no solo es contraria a un desarrollo sustentable, sino que también, de la mano de niveles intolerables de concentración de la riqueza y aumento de la desigualdad,² termina socavando la legitimidad de las democracias. En este sentido, se observa que muchas empresas transnacionales registran ganancias que superan ampliamente al producto bruto interno de varios Estados, desplegando no solo un desproporcionado poder estructural, sino también una enorme capacidad para condicionar procesos clave de toma de decisiones o influir de manera excesiva e indebida en el ciclo de formulación

1. Entre ellos podemos destacar los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (CDH/ONU, 2011), el Pacto Mundial de la ONU (2005), las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (2011) y la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social (OIT, [1977] 2017).

2. Tal como se indica en un reciente informe de Oxfam (2024), existe una estrecha relación entre el incremento del poder empresarial y monopolístico y el pronunciamiento de las asimetrías, lo que incrementa las desigualdades de género y raza, así como la desigualdad económica.

de políticas públicas. Esta “captura de la democracia”³ (Durand, 2019), con acceso privilegiado a la toma de decisiones, incluye un abanico de herramientas que ha sido progresivamente complejizado y que va desde sobornos, tráfico de influencias y conflictos de intereses hasta financiamiento de campañas electorales, “puertas giratorias” o utilización de medios de comunicación, redes sociales y *think tanks*, entre otros recursos de poder.

En este marco, el propósito de este artículo es arrojar luz sobre algunas de las formas en las que se manifiesta la captura corporativa en materia ambiental, con énfasis en la Argentina y el manejo de sus recursos naturales, de cara a los desafíos que plantea la coyuntura actual.

Recursos naturales y velo corporativo

El papel desarrollado por las empresas transnacionales en la economía internacional ha originado transformaciones sustanciales en los procesos de producción, dando lugar a complejas y sofisticadas cadenas globales de valor, de las que directa e indirectamente participan cientos de miles de filiales, subsidiarias, contratistas, proveedores y trabajadores, ubicados estratégicamente en distintas partes del mundo. El objetivo es reducir costos y riesgos, así como maximizar las ganancias de las casas matrices y los dividendos de sus accionistas. Correlativamente, se constata que el grueso del comercio internacional —lejos de ser libre— se encuentra vinculado a estas cadenas globales de valor en manos de las transnacionales (UNCTAD, 2013) y que existe una intrincada ligazón entre estas redes de producción de bienes y servicios y los procesos de concentración y financiarización crecientes de la economía mundial (Vitali, Glattfelder y Battiston, 2011).

Gran parte del comercio de recursos naturales se encuentra impulsado por importantes inversiones transfronterizas en industrias extractivas por parte de empresas transnacionales. En reiteradas ocasiones, detrás de estas inversiones se esconden eslabones que involucran graves violaciones a los derechos humanos. Solo considerando los casos vinculados a la justicia ambiental, según datos del Global Atlas of Environmental Justice,⁴ en la actualidad se registran 3965 casos reportados en 176 países. Estados

3. Siguiendo a Durand (2019), este concepto considera que, dadas las marcadas asimetrías de poder entre las corporaciones y el Estado y la sociedad civil, se generan con mayor frecuencia y profundidad formas de influencia excesiva (legal) e indebida (ilegal) sobre las políticas públicas que favorecen a intereses privados. La captura de las políticas públicas por parte de las élites no es un fenómeno reciente ni exclusivo de los países en desarrollo. Sin embargo, en los últimos años, la discusión en torno a la “captura corporativa” del Estado se vio fuertemente asociada al neoliberalismo (privatización, financiarización y desregulación) y a la concentración de intereses promovidos por la globalización económica.

4. <https://ejatlas.org/>

Unidos, India, México, China, Brasil, Indonesia, España, Colombia, Canadá, Francia y la Argentina encabezan el ranking. Entre los conflictos reportados se encuentran problemáticas derivadas de adquisición de tierras; exploración y extracción de minerales; acceso al agua; deforestación; tratamiento de residuos tóxicos; exploración, extracción y refinación de petróleo y gas; manejo de humedales y zonas costeras; producción intensiva de alimentos; agrotóxicos; centrales térmicas; industrias químicas; energía nuclear, y conservación de la biodiversidad.

El velo corporativo detrás del que se esconden algunos de los principales abusos a los derechos humanos adquiere máxima expresión en los conflictos socioambientales relacionados con las operaciones a lo largo de la cadena de combustibles fósiles, que abarca desde la exploración hasta la explotación, incluyendo terminales de GNL, oleoductos, refinerías y petroquímicas. Involucra también los conflictos en el sector de las “nuevas energías” y de las transnacionales “verdes”. Es así como se observa con creciente preocupación cómo la energía extraída de la periferia del mundo, parte de la cual se destina a solventar la “transición energética” en los países desarrollados, involucra corredores que dejan rastros e impactos sociales, sanitarios y medioambientales.⁵

En consonancia directa con los factores anteriormente mencionados, y en una clara demostración de los efectos del *multistakeholderism* en la arena internacional (Gleckman, 2017), en la actualidad no solo nos enfrentamos a la ausencia de definiciones claras por parte de los Estados para trazar una “transición justa”, sino también a la cooptación de la propia agenda internacional para la transición energética. Esto se demostró durante la 28ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Dubái a finales de 2023. En efecto, la COP28 no solo fue citada por la falta de claridad sobre la salida y el financiamiento para la transición, sino también denunciada por haber sido “capturada” por una desproporcionada presencia e injerencia de grupos de presión defensores de los combustibles fósiles.⁶

5. Un reciente estudio (Chatterjee *et al.*, 2023) revela cómo la transición energética está siendo secuestrada por intereses corporativos. Así, por ejemplo, entre los hallazgos se encuentra evidencia de proyectos solares y eólicos dirigidos por transnacionales “verdes”, vinculados al acaparamiento de tierras y violaciones de derechos humanos; tecnologías “verdes” implicadas en procesos mineros y productivos que abusan de los derechos de las comunidades locales y dañan el medio ambiente; o transnacionales “verdes” que violan los derechos de los trabajadores en materia de salarios, trabajo forzoso y represión sindical, entre otros.

6. Basta con citar el nombramiento de Al Jaber, CEO de la compañía nacional de petróleo de Abu Dhabi, ADNOC (Abu Dhabi National Oil Company), como presidente de la COP28.

La Argentina en el mapa de las transnacionales

En la Argentina sobresalen tres grandes sectores en el mapa de las transnacionales: combustibles fósiles, minería y agronegocios. Dentro de este último, adquiere particular relevancia el cultivo de soja en la región pampeana y zonas adyacentes; dentro del segundo, la explotación de litio en los salares de Jujuy, Salta y Catamarca, y, finalmente, dentro del primero, la extracción de combustibles fósiles en el yacimiento Loma La Lata y la formación de Vaca Muerta, en Neuquén.

Para este último caso, los conflictos en torno a la explotación de combustibles fósiles son de larga data y han involucrado —directa o indirectamente— a grandes empresas nacionales y transnacionales.⁷ Así, además de los privilegios otorgados por el Estado en beneficio de las empresas hidrocarbúrficas a través de subsidios millonarios (Cena Trebucq y French, 2024), han sido reportados múltiples conflictos sociales y ambientales a lo largo y ancho de la cadena de exploración, extracción, refinación y transporte. Algunos de los daños registrados incluyen contaminación del suelo y del agua; agotamiento de aguas subterráneas; actividad sísmica; tratamiento inadecuado de residuos; enfermedades y accidentes laborales; despojo de tierras y pérdida de conocimientos ancestrales y culturas tradicionales; militarización, represión y aumento de presencia policial, entre otros. Frente a estos efectos, cabe destacar la histórica y persistente movilización en defensa de los afectados por parte de distintos actores, tales como comunidades indígenas, movimientos sociales, agrupaciones científicas y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Para el caso de la explotación de litio, se trata de un mineral que ocupa un lugar fundamental en la transición energética y, en función de ello, también en la competencia geopolítica mundial. Sin embargo, pese a la relevancia estratégica que conlleva, en la Argentina no se han desarrollado lineamientos claros por parte del Estado que coadyuven el accionar empresarial de cara a un buen aprovechamiento de este recurso natural; menos aún, a favor de una transición energética justa. Por el contrario, existe tal fragmentación regional, en términos de control, regulaciones y proyectos en sus diferentes estadios, que finalmente la soberanía termina siendo licuada a favor de las transnacionales. Prueba de ello han sido las recientes denuncias por evasión fiscal agravada en contra de las principales compañías que operan

7. Las grandes empresas que han tenido actividad en la zona son Chevron (Estados Unidos), Dow Chemical Company (Estados Unidos), Equinor (Noruega), ExxonMobil Oil Corporation (Estados Unidos), Pampa Energía (Argentina), PETRONAS (Malasia), Pluspetrol (Argentina), Repsol (España), Royal Dutch Shell (Holanda), Tecpetrol (Argentina), Total Austral (Francia), Wintershall (Alemania) e YPF (Argentina). Algunas de estas empresas, como Chevron, poseen un tupido historial de denuncias y enjuiciamientos por violaciones a los derechos humanos en el mundo.

en el país.⁸ Asimismo, en torno a distintos emprendimientos, se registra un abanico de conflictos y tensiones con las comunidades locales, producto de la ausencia de procedimientos de diligencia debida, malas condiciones laborales, criminalización de la protesta, y múltiples impactos sociales y ambientales (escasez de agua, pérdida de biodiversidad, contaminación del suelo, inseguridad alimentaria, contaminación de aguas subterráneas y superficiales, entre otros).⁹

Por último, para el caso de la producción de soja en la Argentina, esta necesariamente remite al desarrollo del monocultivo y al ingreso de transgénicos y agrotóxicos al país, de la mano de las principales transnacionales del sector, que actúan con la connivencia del Estado. Si bien los retornos involucrados en términos de divisas fueron proporcionales al aumento de su producción, y con el tiempo generaron un amplio consenso —al que algunos autores denominaron “Consenso de los *Commodities*” (Svampa, 2013)—, lo cierto es que las consecuencias asociadas a este modelo de acumulación han sido sumamente perjudiciales en términos de seguridad alimentaria, afectaciones a la salud y daños socioambientales (contaminación de agua, aire y suelo, contaminación de alimentos, deforestación, erosión y compactación de suelos, reducción de productividad y dependencia de fertilizantes, y privatización de semillas, entre otros).

En los tres casos, amén de tratarse de actividades altamente contaminantes y con fuertes impactos desde el punto de vista social y ambiental, son sectores que se posicionan meramente como nichos orientados a la exportación con el objetivo de generar divisas para equilibrar la balanza de pagos

8. Una de las principales empresas con operaciones en la región ha sido Allkem, de origen australiano. Esta compañía es accionista mayoritaria de la empresa Sales de Jujuy —que opera en el Salar de Olaroz—, de la que también participan la japonesa Toyota Tsusho y la empresa provincial estatal Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE). Esta última también participa de la empresa EXAR —en conjunto con la china Ganfeng Lithium y la canadiense Lithium Americas—, dedicada a la producción de carbonato de litio en el Salar Cauchari-Olaroz (Jujuy). Otra de las grandes transnacionales que operan en la Argentina es Livent, de origen estadounidense. Livent es operadora del proyecto de litio Fénix, sobre el Salar del Hombre Muerto, en Antofagasta de la Sierra (Catamarca). En conjunto, Allkem y Livent dominan la producción y exportación de carbonato de litio en la Argentina. En 2023 ambas compañías se fusionaron en Arcadium Lithium y se convirtieron en uno de los mayores productores de químicos de litio a nivel mundial. Recientemente, ambas empresas fueron denunciadas penalmente por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) por evasión fiscal agravada. No resulta casual que detrás de estas empresas se encuentren como principales accionistas los fondos de inversión más importantes del mundo (Blackrock, Vanguard, JP Morgan y HSBC, entre otros) (Sibilla y Litvinoff, 2023).

9. La instalación del modelo de agronegocio transgénico en la Argentina remite a la introducción de la soja transgénica en el país, autorizada en tiempo récord a mediados de los noventa, sobre la base de estudios proporcionados por la transnacional estadounidense Monsanto. La soja fue modificada en sus genes para resistir el herbicida glifosato, patentado y comercializado por la misma empresa. El avance territorial del modelo transgénico fue arrasador no solo en la Argentina, sino en todo el Cono Sur. En paralelo, Monsanto se convirtió en una de las productoras de semillas más grandes del mundo, controlando toda la base de la agricultura industrial (biotecnología, agrotóxicos y semillas). En 2018 se produjo su fusión con la empresa alemana Bayer. Además de Monsanto, otras empresas involucradas en la aprobación de eventos transgénicos para diversas especies en la Argentina han sido Syngenta (Suiza), Dow Chemical Company (Estados Unidos), Indear-Bioceres (Argentina), Bayer (Alemania), Pioneer (Japón) y BASF (Alemania) (Acción por la Biodiversidad, 2020). Como en el caso minero-energético, aquí también subyace una estrecha articulación entre el sector financiero y el agronegocio.

y reducir el déficit fiscal. Asimismo, en el marco de lo que algunos autores denominan “gobernanza sustitutiva” (Pelfini *et al.*, 2020),¹⁰ se agudiza el riesgo —más aún en la coyuntura actual— de que en parte de los territorios afectados por estos emprendimientos el Estado solo conserve su capacidad represiva y abandone sus funciones, dejando a las corporaciones el rol de agentes de “desarrollo” y socios directos de las comunidades locales.

Este tipo de gobernanza se encuentra vinculada al fenómeno de la “captura corporativa” y a la llamada *Lex Mercatoria*, en su condición de orden económico y jurídico global que comprende un amplio conjunto de normas de derecho internacional, junto a una extensa red de legislaciones nacionales, dirigida principalmente a promover el comercio y proteger los intereses de los inversionistas extranjeros (Guamán, 2020). Así, a las formas clásicas de cooptación del Estado por parte de las corporaciones y a la búsqueda de ventajas extraordinarias vía subsidios y *dumping* social y ambiental —vinculadas al extractivismo en zonas de sacrificio y a la inserción neocolonial de nuestra región en el mundo— se agregan mecanismos más sofisticados. Estos se encuentran ligados subrepticamente a una dinámica en donde la creciente desterritorialización de las regulaciones y normas que licúan la soberanía estatal deriva en una suerte de autorregulación corporativa (Pelfini y Mutti, 2021).

Consideraciones finales

Nos enfrentamos a una problemática de larga data agudizada por perspectivas inciertas ante los acontecimientos locales recientes. Los desafíos son múltiples. No solo se requiere contribuir a la prevención, mitigación y reparación de los posibles impactos sociales y ambientales involucrados en los diferentes proyectos en marcha, sino también frenar la expansión desmesurada de las fronteras del extractivismo, en el marco de los condicionamientos que impone el capitalismo a los países del Sur Global. En este ejercicio, el análisis del modelo agro-minero-energético y del rol subyacente de los actores públicos y privados —nacionales y transnacionales— resulta fundamental. Sobre todo, de cara a definir cuál será la impronta de la transición energética (si es que la hay): corporativa o justa. Esto no solo le compete al Gobierno nacional, sino también a los gobiernos provinciales, en su mayoría indolentes ante la crisis social, ambiental y climática.

10. En la gobernanza sustitutiva, el esquema conduce a relaciones bilaterales en lugar de trilaterales, lo cual socava directamente un elemento central e intrínseco de la noción de gobernanza: la relación de colaboración entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Esa sustitución entre agentes puede asumir diferentes formas, más allá del clásico *by-pass*, como cuando uno de estos tres actores o agentes ocupa el espacio vacante dejado por otro producto de una acción ineficaz o por falta de capacidades y recursos.

Dentro del abanico de medidas que se deberían implementar para abordar el repertorio de problemáticas suscitadas, podemos destacar principalmente dos. En primer lugar, el desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante en el marco de las Naciones Unidas para regular las actividades de las empresas transnacionales en el derecho internacional de los derechos humanos.¹¹ En segundo lugar, la implementación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (2023-2026)¹² como instrumento de política pública con acciones concretas que permitan hacer efectivos los estándares previstos en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre Empresas Multinacionales y la Declaración Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros.

No obstante, las recientes medidas y propuestas legislativas del Gobierno argentino van precisamente en la dirección contraria, en sintonía con la *Lex Mercatoria*.¹³ A este respecto, diversas organizaciones han denunciado los efectos perjudiciales que, de aprobarse, tendrían dichas disposiciones, argumentando que el fomento de la iniciativa privada no debe hacerse a costa de la destrucción del bienestar de la población y de la legislación ambiental.

Los resultados aún están por verse. Afortunadamente, nuestra democracia amplifica las voces de las comunidades afectadas, las redes de científicos y académicos, y las organizaciones sociales, políticas y ambientales. Desde hace años, en la Argentina y en el resto del mundo, estos actores vienen denunciando incansablemente los efectos perjudiciales de determinadas iniciativas gubernamentales y la existencia de crímenes y abusos corporativos. Por ende, su accionar en esta etapa se torna esencial no solo para defender los temas más acuciantes de la agenda social y ambiental, sino también para poner coto al avasallamiento de derechos que se intente desplegar desde la cima del poder político y económico.

11. En este marco, se debería poner énfasis en los siguientes aspectos, de conformidad con el petitorio de la Campaña Global para un Tratado Vinculante en materia de Empresas Transnacionales y Derechos Humanos: primacía de los derechos humanos y superioridad jerárquica por sobre los tratados de comercio e inversión; obligaciones extraterritoriales de los gobiernos en relación con las transnacionales y con los derechos humanos; responsabilidad jurídica empresarial a lo largo de las cadenas globales de suministro; disposiciones que faciliten el acceso a la justicia para las comunidades afectadas; creación de un tribunal internacional y otras instituciones de cumplimiento, y protección de defensores de derechos humanos e informantes, entre otros.

12. Aprobado en Buenos Aires, mediante el Decreto 624-APN-PTE, el 27 de noviembre de 2023.

13. En materia de soberanía energética, privilegiando a las empresas hidrocarburíferas y perjudicando a los consumidores, quitando la obligación de garantizar el abastecimiento interno y eliminando cualquier intervención estatal orientada a la regulación del precio. En relación con la minería, buscando introducir modificaciones imprecisas e inconsistentes a la Ley de Glaciares, sin sustento científico e ignorando los efectos del cambio climático, buscando reducir las áreas protegidas para promover la actividad extractiva a cualquier precio. En relación con la actividad agrícola-ganadera y forestal, introduciendo modificaciones a la Ley de Bosques, Ley de Quema y Ley del Manejo del Fuego, en una dirección contraria a la conservación de la biodiversidad y a la preservación de humedales, bosques y praderas. Además, promueve la adhesión argentina al régimen de patentamiento de semillas, limitando el uso de los agricultores en beneficio del agronegocio.

Bibliografía

Aranda, Darío *et al.* (2020). Atlas del agronegocio transgénico en el Cono Sur: monocultivos, resistencias y propuestas de los pueblos. *Acción por la Biodiversidad*. Disponible en: <https://www.biodiversidadla.org/Atlas>

Cena Trebucq, M. y French, G. (2024). Los subsidios a los combustibles fósiles 2022-2023. El embudo. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/02/Los-subsidios-a-los-combustibles-fosiles-2022-2023.-El-embudo.-1.pdf>

Chatterjee, P., *et al.* (2023). "Green" Multinationals Exposed. How the energy transition is being hijacked by corporate interests. *Transnational Institute (TNI), CorpWatch, Observatoire des multinationales, Observatori del Deute en la Globalització (ODG), European Network of Corporate Observatories (ENCO)*. Disponible en: <https://tni.org/GreenMultinationals>.

Durand, Francisco (2019). La captura corporativa del Estado en América Latina. *trAndeS Working Paper Series, 8*. Lateinamerika-Institut (LAI), Freie Universität Berlín.

Gleckman, Harris (2017). Multistakeholderism: a new way for corporations and their new partners to try to govern the world. *CIVICUS*. Disponible en: <https://www.civicus.org/index.php/re-imagining-democracy/overviews/3377-multistakeholderism-a-new-way-for-corporations-and-their-new-partners-to-try-to-govern-the-world>

Guamán, Adoración (2020). La arquitectura de la impunidad empresarial. *Lex Mercatoria*, autoritarismo de mercado y resistencia popular. Estado del Poder 2020. *Transnational Institute*. Disponible en: <https://longreads.tni.org/es/stateofpower/lex-mercatoria>

OXFAM (2014). Desigualdad S. A. El poder empresarial y la fractura global: la urgencia de una acción pública transformadora. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/desigualdad-sa>

Pelfini, A. y Mutti V. (6-7 de abril de 2021). El capitalismo extractivo-informacional en Sudamérica: sobre su gobernanza, sus resistencias y sus límites [ponencia]. Jornadas de Investigación de la EPyG-UNSAM.

Pelfini, A.; Fulquet, G.; Marchegiani, P., y Christel, L. (2020). Neo-extractivism, Developmental Models and Capital Formation: Substitutive Natural Resource Governance in South America. En: V. Sujatha (ed.), *Global Capital and Social Difference*. Nueva Delhi, Routledge.

Sibilla, M. V. y Litvinoff, E. (coords.) (2023). *Litio y transparencia en Argentina*. Fundeps/Ruido.

Svampa, Maristella (2013). Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, pp. 30-46. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>

UNCTAD (2013). World Investment Report. Global Value Chains: Investment and Trade for Development. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2013_en.pdf

Vitali, S.; Glattfelder, J. B., y Battiston, S. (2011). The Network of Global Corporate Control. *PLoS ONE*, 6(10). DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0025995>

5.2 La justicia fiscal como herramienta de garantía de derechos



Alejandro Gaggero

Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, UBA) y docente en la Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Nacional de Quilmes y la UBA. Coordina el área de Justicia Fiscal de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).



María Julia Eliosoff

Economista (Universidad Nacional del Sur). Directora de proyectos en temas económicos y de Relaciones Internacionales en la Fundación Friedrich Ebert en la Argentina. Docente en UBA.



Natalia Segura Diez

Abogada (UBA) con una especialización en Género, Sociedad y Políticas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO) y candidata a magíster en Administración Pública (Universidad de Leiden). Consultora del programa de Justicia Fiscal de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

RESUMEN EJECUTIVO

La política fiscal abarca un conjunto de decisiones tributarias, presupuestarias y financieras que determinan la manera en que el Estado obtiene y asigna recursos. Sin embargo, su alcance no se limita a la simple gestión financiera del sector público, sino que constituye una herramienta privilegiada para garantizar derechos, que dependen de la disponibilidad de recursos materiales. De este modo, la política fiscal tiene un enorme potencial para reducir los elevados niveles de pobreza e indigencia, desconcentrar la riqueza y promover la igualdad. Sin embargo, la Argentina desaprovecha desde hace décadas el rol igualador que podría tener la política

fiscal. La recaudación impositiva es ineficiente, inequitativa e insuficiente, y se pierden muchos recursos a causa de privilegios y mecanismos fiscales abusivos, que se sostienen debido a la falta de transparencia y de procesos adecuados de control. Las reformas planteadas por la nueva gestión presidencial se orientan con fuerza a incrementar la inequidad del sistema.

¿Qué es la justicia fiscal?

La política fiscal es una herramienta de política pública fundamental para promover el desarrollo, generar incentivos para determinados sectores y diseñar políticas industriales, energéticas y ambientales. A la vez, es un instrumento clave para garantizar derechos que dependen de la disponibilidad de recursos materiales y está sujeta a los compromisos en materia de derechos humanos que guían todo el accionar del Estado. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido explícita en ese aspecto al señalar que los principios de derechos humanos son plenamente aplicables a todo el ciclo de la política fiscal, desde la elaboración de presupuestos y códigos tributarios hasta la supervisión y evaluación de sus consecuencias (CIDH, 2017).

En este marco, es preciso señalar que el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos no excluye la prudencia fiscal y económica. Ambos objetivos deben confluir en el desarrollo de medidas cuidadosamente diseñadas para asegurar el bienestar colectivo y sostenible (ACNUDH, 2016). Para que el sistema fiscal sea coherente con los compromisos de derechos humanos asumidos por la Argentina, debe cumplir una serie de principios y lineamientos que lo hagan socialmente justo. A ello nos referimos cuando hablamos de justicia fiscal.

En primer lugar, la política fiscal debe permitir la generación de recursos suficientes para garantizar los derechos de toda la población y financiar servicios públicos suficientes, accesibles y de calidad. Esto implica recaudar de forma progresiva, es decir, de acuerdo con la capacidad de pago de personas y empresas. Una recaudación realmente progresiva debe basarse en la concepción de la igualdad sustantiva, lo que implica que se adopten medidas afirmativas que atiendan las necesidades específicas de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad (ONU, 2014).

A la vez, la política fiscal debe contar con mecanismos eficientes para controlar la evasión y la elusión fiscal, que retraen recursos para que el Estado cumpla con sus obligaciones. Para ello, es fundamental que los Estados tomen medidas para asegurar la transparencia y la disponibilidad

de información de calidad relativa a la política fiscal y la rendición de cuentas de los actores económicos, y limiten la opacidad que caracteriza a las cuestiones tributarias.

Por su parte, el impacto de la acción estatal sobre la pobreza, el crecimiento y el desarrollo depende de un gasto público eficiente y equitativo, que priorice a los sectores más postergados. Desde el enfoque de los derechos humanos, el Estado está obligado a disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles para asegurar la realización progresiva de derechos y para mejorar las condiciones de vida de las personas,¹ incluso en situaciones de crisis. Como contracara de la progresividad, el principio de no regresividad obliga a abstenerse de adoptar medidas que limiten el acceso a derechos, lo que implica agotar todas las alternativas —como los tributos extraordinarios a las grandes fortunas y otras medidas tributarias progresivas— antes de adoptar políticas de austeridad.

Hacia un agravamiento de la injusticia fiscal

Desde hace décadas, la Argentina desaprovecha el rol igualador que podría tener la política fiscal. La recaudación impositiva es ineficiente, inequitativa e insuficiente, con una notable pérdida de recursos a causa de privilegios y mecanismos fiscales abusivos, que se sostienen debido a la falta de transparencia y de mecanismos adecuados de control. Por otro lado, el gasto público destinado a los sectores que requieren más intervención estatal no logra garantizar condiciones de vida dignas, y la forma en que se gestiona la deuda pública restringe severamente la posibilidad de darles prioridad a políticas esenciales para alcanzar ese objetivo.

Si bien el núcleo duro de la inequidad fiscal se ha mantenido a lo largo de las últimas décadas, la gestión presidencial asumida en diciembre de 2023 ha comenzado a implementar reformas que tienden a agravar la situación de forma sustancial.

La política fiscal de esta gestión tiene como objetivo prioritario la eliminación del déficit para reducir la emisión monetaria, considerada la única causa de la inflación. Para ello se pusieron en marcha dos estrategias centrales: licuar el gasto público mediante la aceleración de la inflación provocada por la devaluación y el aumento de precios esenciales de la economía, y modificar la estructura tributaria con un sesgo regresivo. Luego de tres meses de gestión (N. del E.: fecha de redacción del artículo: marzo de 2024), los

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículos 2 y 11.

avances más importantes se dieron en la primera estrategia, mientras que los intentos de aplicar cambios tributarios sufrieron derrotas políticas, aunque se espera que el gobierno avance nuevamente en esas iniciativas.

En cuanto al gasto, el gobierno estableció para 2024 la prórroga del presupuesto de 2023. Si bien en términos nominales el presupuesto es igual, el contexto de altísima inflación implica un recorte muy importante en términos reales. Al no actualizarse al mismo ritmo del aumento de precios, buena parte de las partidas presupuestarias terminan disminuyendo en términos reales. Esto se advierte al analizar las principales partidas del presupuesto nacional: las de jubilaciones y pensiones. Debido a la diferencia entre la actualización de los haberes por la aplicación de la fórmula de movilidad y la inflación, las partidas destinadas a jubilaciones y pensiones experimentaron una caída del 33% en el primer bimestre del año con respecto al mismo período del año anterior, mientras que el gasto en personal público del Estado Nacional cayó un 13%.

La “licuadora”, como la llama el propio gobierno, le permitió alcanzar durante enero el superávit primario y financiero, algo que la Argentina no experimentaba desde 2012. Esto quiere decir que hubo superávit incluso luego de pagar servicios de deuda (a lo cual se destinó casi un tercio más que en el primer bimestre de 2023).

En lo referido a la estructura tributaria, la orientación de las políticas tiende a profundizar el carácter regresivo del sistema tributario, es decir, que los sectores de menores ingresos carguen con un peso impositivo todavía mayor —en términos proporcionales— que los sectores de más altos ingresos.²

Las principales iniciativas fiscales se vieron reflejadas en el proyecto de la “ley omnibus” que el gobierno envió al Parlamento a poco de asumir. Dentro de este paquete se destaca, por ejemplo, una reducción de las alícuotas del impuesto a los bienes personales, el tributo que grava el patrimonio de las personas más ricas del país. También, un blanqueo de capitales (amnistía fiscal) que ofrece beneficios inéditos para que los evasores regularicen su situación. Además de una moratoria y una modificación del esquema de retenciones, la ley proponía la creación del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones. La iniciativa estaba orientada a grandes proyectos en sectores clave de la economía y, entre otros beneficios, establecía menor

2. Según el principio de equidad en las cargas públicas, un impuesto es progresivo si, a medida que la capacidad de pago aumenta, el monto a pagar por el impuesto también lo hace, mientras que es regresivo en el caso contrario. Los primeros contribuyen a reducir la desigualdad, mientras que los segundos la profundizan. El impuesto al valor agregado (IVA) es el tributo que explica la mayor recaudación en la Argentina y es un ejemplo de regresividad, ya que se aplica la misma alícuota a todos los contribuyentes (21%) sin importar la capacidad de pago de la persona.

pago del impuesto a las ganancias y libre disponibilidad de porcentajes crecientes de las divisas generadas por los proyectos.

Por último, el gobierno también presentó una propuesta para restablecer el impuesto a las ganancias a la cuarta categoría. Si bien estas propuestas terminaron siendo retiradas de la discusión parlamentaria, ya se anunció que volverán a presentarse en breve.

En términos de endeudamiento, el proyecto de Ley Ómnibus buscaba derogar un artículo clave de la Ley 27.612 de Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública, que indica que el endeudamiento en moneda extranjera bajo ley extranjera, y con prórroga de jurisdicción, requiere indefectiblemente la autorización del Congreso de la Nación. Es decir, un artículo que busca avanzar en el debate público sobre el endeudamiento que incluye a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

Alternativas posibles: propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa

En un contexto donde las medidas de austeridad son predominantes en la agenda pública, surge la necesidad de explorar alternativas que apunten a aprovechar el potencial rol igualador de la política fiscal. En este sentido, en 2023, el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE), compuesto por especialistas, investigadores y organizaciones de la sociedad civil, presentó el documento “10 propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa”.³

Este programa ofrece una serie de propuestas concretas y abarcadoras que buscan reformar la política fiscal del país en sus distintas dimensiones. Si bien es esencial una reforma integral que considere la revisión de toda la legislación tributaria, el programa prevé una serie de medidas para mejorar la progresividad del sistema en el corto y mediano plazo. Entre estas propuestas se incluye la devolución del IVA en bienes de primera necesidad, la ampliación de las escalas de alícuotas del impuesto a los bienes personales y la gravación de los inmuebles rurales (actualmente exentos), además de la actualización automática de la base imponible del impuesto inmobiliario, considerando los valores de mercado en todas las jurisdicciones.

3. En este apartado se reseñan algunas de las principales iniciativas. Para acceder al programa completo, véase <https://www.etfe.ar/propuestas-politicas>.

Asimismo, el programa aborda la necesidad de gravar nuevos espacios fiscales de sectores de altos ingresos y riquezas, así como las actividades no gravadas, con el objetivo de reducir la carga impositiva para los sectores de bajos y medianos ingresos. En ese sentido, se propone gravar todas las formas de renta financiera (bonos, títulos, acciones, monedas digitales, compraventa de inmuebles, exceptuada la casa habitación) con similares alícuotas al régimen general, establecer un impuesto a la herencia o a la transmisión gratuita de bienes de carácter general y gravar adecuadamente la economía digital.

En términos de transparencia y control de abusos fiscales, se plantean medidas para combatir la evasión, la planificación fiscal y la fuga de capitales. Entre estas medidas se destaca la creación de un registro unificado y público de beneficiarios finales para combatir la opacidad en los flujos financieros, así como la armonización de la normativa de secreto fiscal, bancario y bursátil con los principios de transparencia y acceso a la información pública. Esto permitiría brindarle eficiencia al intercambio de información con secreto interestatal y mejorar el control ciudadano en la gestión de los recursos públicos. En forma paralela, se propone legislar un impuesto de salida o extensión de residencia fiscal para las personas que trasladan su residencia hacia jurisdicciones que otorgan beneficios impositivos a quienes radican su residencia en ellas.

Para armonizar las obligaciones internacionales en materia de deuda y de derechos humanos se propone exigir la eliminación de los sobrecargos del FMI que duplican la tasa de interés del organismo y promover la articulación con otros Estados deudores para el fortalecimiento de la posición negociadora. Es necesario, también, realizar evaluaciones de impacto de la deuda y de las políticas públicas y reformas asociadas a ella mediante la realización de auditorías participativas, integrales e independientes.

Como se ha señalado, la dimensión del gasto público es fundamental por su impacto sobre la pobreza, el crecimiento y el desarrollo. Por ello, el programa contempla acciones en tres sentidos. En primer lugar, cuenta con propuestas para la mejora y reforma de políticas existentes con el propósito de asegurar la protección social a las infancias al garantizar la transferencia del valor de una Canasta Básica Alimentaria a cada niño, niña y adolescente que se encuentre en situación de vulnerabilidad. La propuesta contempla la incorporación de la prestación alimentaria en la Asignación Universal por Hijo, lo que garantizaría una inversión estatal a través de un programa reconocido por ley y eliminaría las diferencias actuales en la prestación alimentaria según la edad y la composición familiar, beneficiando también a adolescentes de 15 a 17 años y considerando a todos los niños, las niñas y

adolescentes, sin importar la cantidad de hermanas/os. En materia previsional, se propone modificar las condiciones de acceso y la determinación del haber inicial mediante la incorporación de un porcentual por año de servicio variable, para acentuar y maximizar el carácter distributivo y solidario del sistema.

En segundo lugar, se proponen nuevas políticas para garantizar condiciones de vida digna, entre las que se destaca la creación de un sistema integral de cuidados que desarrolle, articule y promueva políticas, servicios y prestaciones de cuidado universales, lo que implica ampliar las licencias tendiendo a la igualdad entre progenitores, destinar presupuesto adecuado para la inversión en infraestructura de cuidados y asegurar el reconocimiento salarial de las cocineras comunitarias.

Finalmente, se propone revisar las exenciones en normas de impuestos y regímenes de promoción vigentes. Para ello, se recomienda la creación de un consejo u otro tipo de organismo con mandato específico que evalúe la efectividad de cada gasto tributario y disponga la eliminación de aquellos que no cumplan con los objetivos propuestos.

En un marco de deslegitimación de lo estatal y lo común, donde las miradas sobre lo individual predominan sobre lo colectivo, seguir apostando a repensar el rol de nuestros Estados, su financiamiento y la forma en la que gastan resulta un desafío político prioritario. Este programa de propuestas es una muestra de que existen caminos viables y sustentables para promover la justicia social y el desarrollo inclusivo, que equilibren las necesidades económicas con la garantía de derechos y oportunidades para todos los ciudadanos y ciudadanas, priorizando la equidad y el bienestar colectivo.

Bibliografía

ACIJ (2020). Avanzar hacia un sistema tributario progresivo: una deuda histórica que la crisis volvió urgente. Disponible en: https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/08/Avanzar-hacia-un-sistema-tributario-progresivo_-una-deuda-hist%C3%B3rica-que-la-crisis-volvi%C3%B3-urgente-1.pdf

ACIJ, *et al.* (2021). Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Disponible en: https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147.

Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE) (2023). 10 propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa. Disponible en: <https://www.etfe.ar/propuestas-politicas>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2016). Declaración del Relator Especial sobre pobreza extrema y derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2016). Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2014). Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos. A/HRC/26/28, 22 de mayo de 2014, párr. 16.

Larios Campos, A. y Méndez Santolaria, N. (2023). Tributación feminista: los casos de Argentina y México. Disponible en: <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2024/03/Tributacion-Feminista.-Los-Casos-de-Argentina-y-Mexico.pdf>

5.3 Los desafíos de la adaptación y su financiamiento. De la COP28 a la COP30, pasando por el G20



María del Pilar Bueno Rubial

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Universidad de Buenos Aires (UBA) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Subsecretaria de Cambio Climático y Transición Ecológica Justa de Rosario. Integrante de los Comités Ejecutivos de Adaptation Research Alliance, GAP-Track y Adaptation Futures 2023. Directora de Argentina 1,5 °C.

RESUMEN EJECUTIVO

Brasil ha asumido la presidencia del G20 en 2024 y ha iniciado su camino hacia la Presidencia de la COP30 de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que tendrá lugar en la Amazonia en 2025. Estos liderazgos suceden luego de la finalización del primer Balance Mundial en la Convención y de la adopción del nuevo marco de la Meta Global de Adaptación, con submetas temáticas y de política que deberán implementarse y para las que deberán construirse indicadores de seguimiento adecuados. A la vez, este año se adoptará una nueva meta colectiva y cuantificable de financiamiento climático en la Convención. En todos estos escenarios, Brasil se encuentra en el centro y es esperable que su voz aúne las necesidades y perspectivas de una región con graves crisis de deuda soberana, poco acceso a financiamiento, escasa gravitación en el mundo y crecientes impactos del cambio climático.

Introducción

Los años 2024 y 2025 estarán marcados por el liderazgo brasileño en el G20 y en la 30ª Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), que tendrá lugar en la Amazonia. Si bien Brasil ha sido por mucho tiempo un actor en solitario de las negociaciones climáticas, a partir de 2009 compartió el grupo BASIC¹ en la CMNUCC, cuyo origen es el grupo BRICS,² aunque sin Rusia, que constituye un país desarrollado en el contexto climático, y por ende con distintas responsabilidades. Del mismo modo, en 2016 integró junto a la Argentina y Uruguay el grupo ABU.

Si bien hay diversas dudas sobre la proyección individual y colectiva de Brasil en dichos foros, la oportunidad de construir nuevos espacios de cooperación y sinergia regional están abiertos.

Estos sucesos confluyen con un escenario regional marcado por los crecientes impactos adversos del cambio climático. De acuerdo con la Organización Meteorológica Mundial (OMM, 2023), en 2022 el nivel del mar siguió aumentando a un ritmo mayor en el Atlántico Sur y el Atlántico Norte subtropical respecto de la media mundial, poniendo en riesgo las zonas costeras; las tormentas tropicales desencadenaron severas pérdidas económicas y no económicas, como el huracán Fiona, que ocasionó daños por USD 2500 millones, y el incremento en las crecidas, los deslizamientos y los desastres relacionados con las lluvias, así como las condiciones inéditas y prolongadas de la sequía, afectaron los sectores productivos del Cono Sur. Las temperaturas altas, la baja humedad del aire y la sequía provocaron un incremento en incendios forestales, y países como la Argentina y Paraguay tuvieron aumentos de entre el 250 y 280% en los focos, en comparación con el período 2001-2021.

Al mismo tiempo, América Latina y el Caribe es una de las regiones que recibe menos financiamiento climático, por detrás de Asia y África, y algunos de los países de la región han visto obstaculizado su acceso a fondos climáticos multilaterales con el pretexto de que son países de renta media. A este

1. El grupo BASIC se conformó en 2009 en las negociaciones de la CMNUCC en vísperas de las negociaciones del Acuerdo de Copenhague. Sin embargo, dicho instrumento no pudo adoptarse y el proceso se extendió hasta 2015, cuando se alcanzó el Acuerdo de París. El grupo está conformado por Brasil, China, India y Sudáfrica, países denominados no Anexo I en la CMNUCC, y que han defendido el cumplimiento de las responsabilidades de los países desarrollados en la CMNUCC, incluyendo el liderazgo en mitigación y la provisión de recursos. Por este motivo, Rusia, que integra el grupo BRICS junto a los mismos socios en otros contextos, no conforma BASIC, puesto que en la CMNUCC Rusia es un país Anexo I y, por ende, con responsabilidades climáticas diferenciadas de los países en desarrollo. Ver Bueno y Pascual, 2017.

2. Integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

panorama se suma el inadecuado financiamiento climático de adaptación a nivel global, la falta de cumplimiento de los compromisos de provisión de los países desarrollados, los procesos de acceso a financiamiento extemporáneos conforme a la urgencia, y el riesgo de empeorar las crisis de deuda soberana por tener que asumir créditos de adaptación.

Adaptación en la Convención y el apoyo adecuado para la acción

La frecuencia e intensidad de los eventos extremos asociados con el cambio climático han profundizado la necesidad de generar acciones de adaptación más efectivas y ajustadas a los riesgos, impactos y vulnerabilidades de las comunidades.

En el plano internacional, y específicamente de las negociaciones climáticas multilaterales en la CMNUCC, los países en desarrollo han sostenido de continuo la necesidad de visibilizar los esfuerzos y necesidades de adaptación y lograr un financiamiento balanceado con la mitigación (Bueno y Siegele, 2020). Esto es coincidente con el espíritu de la Convención, cuyo objetivo (artículo 2) establece la necesidad de que los ecosistemas se adapten y conformen a las responsabilidades comunes pero diferenciadas, y cuyo apartado de compromisos afirma que

las Partes que son países desarrollados y las demás partes que figuran en el Anexo II también ayudarán a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe la adaptación a esos efectos adversos (artículo 4.4).

Si bien la adaptación ha tenido etapas en el proceso de la CMNUCC, se reconocen algunos hitos que incluyen la creación del Fondo de Adaptación en 2001 (COP7) a instancias del Protocolo de Kioto (Decisión 10/CP.7 - Anexo 2);³ la creación del Programa de Trabajo de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación en 2005 (Decisión 2/CP.11);⁴ la inclusión del tema en los *building blocks* de la hoja de ruta de Bali en 2007⁵ (Decisión 1/CP.13⁶); el lanzamiento del Marco de Adaptación de Cancún en 2010 (Decisión 1/CP.16⁷),

3. Ver <https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/01/Background%20of%20AF%20Final.pdf>.

4. Ver cronología del NWP en <https://unfccc.int/topics/resilience/workstreams/nairobi-work-programme/chronology#2010>.

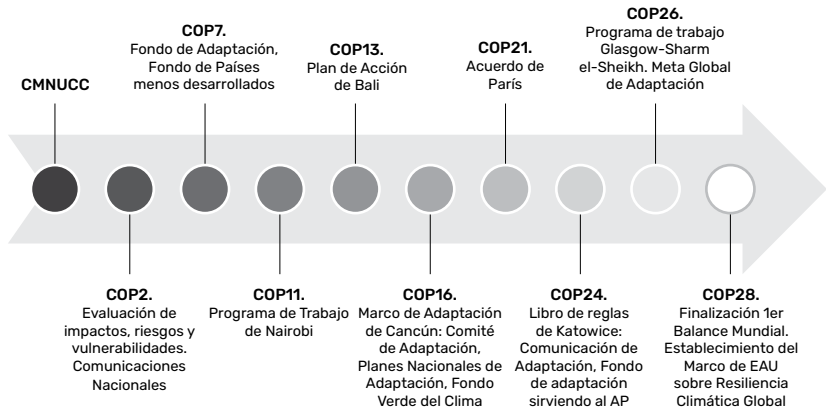
5. Ver <https://unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/bali-road-map>.

6. Ver <https://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3>.

7. Ver <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>.

incluyendo la creación del Comité de Adaptación como principal órgano en la materia, juntamente con la invitación a presentar planes nacionales de adaptación, y el establecimiento del Fondo Verde del Clima, cuyo estatuto promueve el balance entre mitigación y adaptación,⁸ así como la meta de financiamiento de USD 100.000 millones anuales a 2020 de los países desarrollados a aquellos en desarrollo con ambos componentes. Otro hito es la presencia de la adaptación en iguales condiciones que la mitigación en la Plataforma de Durban, donde se acordaron los principales elementos que se van a negociar hacia el Acuerdo de París (Decisión 1/CP.17⁹).

Figura 1. Hitos de adaptación en la CMNUCC



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNFCCC, 2019.

En el Acuerdo de París, la adaptación asumió un rol más paritario, incluyendo en su propósito (artículo 2) la importancia de incrementar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y la construcción de resiliencia, tanto como en el artículo 7 específicamente sobre el tema y su transversalización en medios de implementación (financiamiento, tecnología y construcción de capacidades), y en los procesos que favorecen la transparencia (Marco Reforzado de Transparencia en el artículo 13) y la ambición colectiva (Global Stocktake en el artículo 14 y el Mecanismo para facilitar la implementación y promover cumplimiento en el artículo 15). Específicamente en materia de provisión de apoyo de los países

8. Ver Instrumento de gobierno en <https://www.greenclimate.fund/document/governing-instrument>.

9. Ver <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf>.

desarrollados a los países en desarrollo en adaptación, el Acuerdo reitera que el apoyo debe ser provisto a los países en desarrollo para llevar adelante su acción de adaptación (artículo 7.13), lo cual se ve detallado en los artículos específicos sobre medios de implementación (artículos 9.4, 10.1, 10.6, 11.1).

Figura 2. Adaptación en el artículo 7 del Acuerdo de París

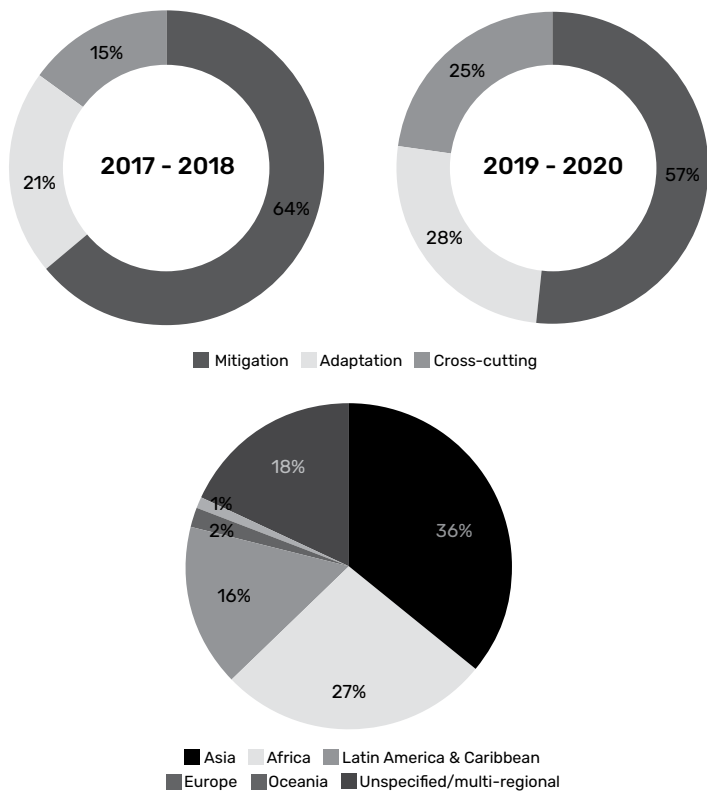
ADAPTACIÓN EN EL ARTÍCULO 7 DEL ACUERDO DE PARÍS		
Dimensión nacional de la acción	Dimensión colectiva de la acción	Apoyo para la adaptación
• Planes de Adaptación (art 7.9) • Comunicaciones de Adaptación (7.10-12)	• Meta Global de Adaptación (7.1.) • Adaptación como desafío global (7.2) • Cooperación para reforzar la acción (7.7) • Adaptación en el Balance Mundial (7.14)	• Apoyo y cooperación internacional para adaptación (6) • Organismos especializados de NNUU (7.8) • Apoyo internacional continuo y reforzado para adaptación (7.13)

Fuente: Adaptación de UNFCCC CGE, 2023.

El Acuerdo de París establece una nueva correlación entre las dimensiones nacional y colectiva de la cooperación climática multilateral y esto se ve plasmado en artículos y provisiones específicas. En todas ellas, la adaptación se encuentra presente, conforme a la posición histórica de los países en desarrollo. Sin embargo, los países desarrollados han tenido otros intereses en el proceso internacional, más concentrados en la mitigación y específicamente en cómo compartir responsabilidades. Esto no quita que los países desarrollados hayan construido políticas y planes de adaptación nacionales que dan cuenta de la priorización del tópico a nivel nacional-interno, aunque no en la arena internacional. Esta mirada se ha plasmado en la provisión de apoyo, a pesar de lo adoptado en las decisiones en la CMNUCC. Concentrar el escaso financiamiento climático en mitigación y pensar que la adaptación debe ser financiada por los propios países fue un argumento histórico, que tiene a los flujos de financiamiento climático internacional como prueba.

En la Figura 3, el informe sobre flujos de financiamiento climático en 2019-2020 del Comité Permanente de Financiamiento (SCF, por sus siglas en inglés) de la CMNUCC muestra que la porción de flujos hacia la adaptación sigue siendo no solo menor sino marginal en comparación con la mitigación, con un 21% en 2017-2018 y un 28% 2019-2020. No solo esto, sino que América Latina y el Caribe reciben apoyo financiero muy debajo de Asia y África.

Figura 3. Panorama general de los flujos de financiación climática en 2019-2020. Perspectivas sobre el financiamiento climático global



Fuente: UNFCCC SCF, 2022.

En la COP26 celebrada en la ciudad de Glasgow en el contexto de la pos-pandemia, uno de los resultados incluyó el compromiso de los países desarrollados de duplicar el financiamiento de adaptación hacia 2025 tomando 2019 como base. En el mismo tenor, en la COP27 en Sharm el-Sheikh se solicitó al SFC que preparara un informe sobre la duplicación de la financiación

para la adaptación, que ya está disponible (UNFCCC, 2023). Sobre la base del informe del SCF, y a la luz de otros documentos oficiales del mismo período, el principal problema a la hora de lograr el cumplimiento del compromiso es que la línea de base no se encuentra acordada.

El SCF considera que teniendo en cuenta su principal fuente de información, que son los informes bienales de los países en desarrollo, existen problemas metodológicos e incompatibilidades a la hora de realizar un análisis comparativo. Sin embargo, con la información disponible estima que el financiamiento para adaptación en los informes bienales aumentó a USD 7100 millones en 2019 (USD 6700 millones a través de canales bilaterales y USD 500 millones a través de instituciones multilaterales) y USD 12.500 millones en 2020 (USD 11.600 millones a través de canales bilaterales y USD 900 millones como flujos de entrada multilaterales). Al mismo tiempo, reconoce que otros documentos, que involucran otras fuentes de información, consideran que el financiamiento de adaptación total de países desarrollados a países en desarrollo en 2019 estuvo entre USD 7100 y 20.300 millones,¹⁰ con lo cual la duplicación implicaría valores entre USD 14.200 y 40.600 millones. Después de tomar todas las fuentes consultadas (OECD, Oxfam y UNEP AGR), concluye que el financiamiento de adaptación en 2020 aumentó entre el 18 y 75% conforme a los niveles de 2019.

El Informe sobre la Brecha de Adaptación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2023) estima anualmente la brecha de financiamiento para adaptación. Para ello calcula que el financiamiento provisto por los países desarrollados a los países en desarrollo en 2019 fue de USD 19.200 millones, y que en 2020 aumentó a USD 25.200 millones, lo que significa que la meta de duplicar aún tiene una brecha de USD 13.200 millones. Asimismo, el informe estima que la brecha de financiamiento conforme a las necesidades incluidas por los países en sus documentos de adaptación se encuentra entre USD 194.000 y 366.000 millones anuales y afirma que los costes y necesidades de adaptación son entre diez y dieciocho veces superiores a los flujos actuales.

10. Este rango responde a la falta de consenso en la CMNUCC para evaluar el financiamiento climático, incluyendo la definición de financiamiento climático y las metodologías de medición. Estas falencias se arrastran a la hora de establecer la línea de base para el cumplimiento del compromiso de duplicar el financiamiento para la adaptación asumido en Glasgow. Entre las dificultades para compilar y comparar información se encuentra que los informes bienales presentados por los países desarrollados no permiten ver los flujos financieros hacia proyectos específicos. A la vez, no hay métodos para desglosar la financiación proporcionada para actividades que sirven tanto a objetivos de mitigación como de adaptación, entre otras.

El informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE [OECD por sus siglas en inglés]) relativo al cumplimiento de la meta de USD 100.000 millones anuales por los países en desarrollo afirma que el financiamiento climático total provisto y movilizado por los países desarrollados en 2021 fue de USD 89.600 millones, lo que refleja que aumentó, pero no se cumplió la meta de 2010. Al mismo tiempo, afirma que la financiación de la adaptación aumentó un 41% entre 2019 y 2020 (OECD, 2023). Sin embargo, la financiación de la adaptación cayó un 14%, equivalente a USD 4000 millones, en 2021, con lo cual la participación de adaptación en el financiamiento total se redujo del 34 al 27%.

Por consiguiente, el financiamiento para adaptación es inadecuado y no se relaciona con las necesidades y costos que los países en desarrollo han incluido en sus documentos de adaptación presentados a la CMNUCC. Al mismo tiempo, la calidad es discutible y el 59% del financiamiento climático bilateral se compone de préstamos (UNFCCC SCF, 2023), lo que favorece los círculos viciosos de deuda que aquejan especialmente a los países en desarrollo.

Otros informes reflejan los problemas en el acceso que los países en desarrollo experimentan, especialmente a la hora de presentar sus propuestas al Fondo Verde del Clima, donde las barreras van desde lo lingüístico hasta los recursos humanos capacitados en los países para elaborar este tipo de proyectos, los plazos de presentación desajustados en relación con las necesidades que buscan cubrir y los obstáculos que países desarrollados promueven en la Junta, incluyendo categorías no acordadas en la CMNUCC, como la de “países de renta media”, cuando el Fondo Verde del Clima es una institución bajo su guía y mandato.

La Meta Global de Adaptación y su progreso

La Meta Global de Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés) establecida en el Acuerdo de París (artículo 7.1) involucra tres componentes: el fortalecimiento de la capacidad de adaptación, la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de la resiliencia, contribuyendo al desarrollo sostenible en el marco de la meta de temperatura de no traspasar un incremento de 2 °C de los niveles preindustriales y hacer esfuerzos por no traspasar 1,5 °C.

Su origen se remonta a las negociaciones de adaptación hacia la adopción del acuerdo. En particular, en 2013 el Grupo de Negociaciones Africanas (AGN, por sus siglas en inglés) presentó un documento a la CMNUCC con su propuesta para el establecimiento de una meta global de adaptación

cuantitativa basada en una estimación de los costos de las necesidades de adaptación, teniendo en cuenta la meta de temperatura que tendría costos concomitantes de adaptación. La metodología propuesta se basaba en cuatro pasos:

1. A partir de modelos climáticos regionales, estimar la probabilidad de incidencia de impactos climáticos en distintos escenarios de temperatura.
2. Elaborar curvas de densidad de probabilidad de impactos para cada escenario por el período de compromiso.
3. Establecer un costo medio por catástrofe para regiones específicas, que junto con las curvas de densidad de probabilidad presenten una curva de costos. La suma de los costos de los impactos para una región/país durante un ciclo de compromiso reflejaría las necesidades de adaptación incrementales.
4. Arribar a la meta, como compromiso de los países desarrollados (AGN, 2013), a partir de la diferencia en la media de los costos con respecto a los 0 °C para los escenarios de temperatura resultantes basados en los compromisos para un período de compromiso.

La propuesta del AGN se adoptó parcialmente, en la medida en que la GGA se introdujo en el Acuerdo de París, aunque con una mirada que no es cuantitativa y no alude directamente a los costos de adaptación y al compromiso de financiamiento de los países desarrollados. De hecho, en París no pudo acordarse una meta de financiamiento distinta a la de Cancún de 2010, sino que la Decisión 1/CP.21 que acompaña el Acuerdo establece en su párrafo 53 que antes de 2025 deberá acordarse una Nueva Meta Colectiva Cuantificable de Financiamiento Climático (NCQG, por sus siglas en inglés), que tenga como piso los USD 100.000 millones anuales. Se espera la adopción de esta meta en la COP29, que va a realizarse en Azerbaiyán en 2024.

A su vez, la posición africana asumió a la adaptación como un compromiso global, lo que constituía una nueva categoría en el marco del concepto de compromiso del artículo 4 de la CMNUCC. Por lo tanto, el Acuerdo reflejó que la adaptación es un desafío global.

Cabe notar que la propuesta africana no solo tuvo desafíos en los países desarrollados, sino que el Grupo de los 77 más China manifestó interrogantes en términos de la metodología y las implicancias de la propuesta. El debate sobre el costo de las necesidades y la posibilidad de llegar a resultados que

no reflejaron las vulnerabilidades de modo lo suficientemente amplio, tanto como la propia naturaleza de la adaptación específica al contexto, incluyendo las percepciones sociales, fueron algunos de los muchos argumentos.

El camino de la GGA desde 2015 hasta 2018¹¹ estuvo obstaculizado en la medida en que el único componente del Acuerdo que los países desarrollados aceptaron abordar de 2016 a 2018 fueron las Comunicaciones de Adaptación. Sin embargo, el Comité de Adaptación dio un primer paso en 2018 al proponer en su Plan de Trabajo de 2019 a 2021 la elaboración de un documento técnico sobre metodologías para evaluar los tres componentes de la meta (UNFCCC AC, 2018). Este paso fue emulado en Madrid en la COP25 al solicitarle al Comité de Adaptación que estudie enfoques que permitan examinar los progresos globales realizados en el logro de la GGA, incluyendo los resultados en su informe anual de 2021 (Decisión 1/CMA.2, párrafo 14). Este paso se justificaba también en el contexto del contenido del artículo 7.14.d que plantea que en el marco del Balance Mundial se evaluará el progreso alcanzado por la GGA.

El documento técnico elaborado por el Comité (UNFCCC, 2021) fue clave para lograr el establecimiento del Programa de Trabajo de Glasgow-Sharm el-Sheikh sobre la Meta Global de Adaptación en la COP26. En dicho documento se identificaron los principales desafíos para evaluar el progreso colectivo en materia de adaptación, se ofrecieron ejemplos de metodologías de adaptación a nivel nacional y regional, y se mencionó un espectro de enfoques posibles, desde el uso de indicadores cuantitativos y cualitativos existentes (presentes en otros marcos internacionales o en documentos nacionales) hasta la negociación de un nuevo set.

El programa de trabajo de dos años supuso diversos desafíos de organización y perspectiva metodológica. Algunos de ellos estuvieron centrados en invitar a organizaciones a que presentaran sus programas y alternativas preexistentes. Sin embargo, la búsqueda de los grupos de países en desarrollo de generar un nuevo set adecuado a la adaptación, y conforme a la CMNUCC y al Acuerdo de París, prevaleció en el recorrido de 2021 a 2023.

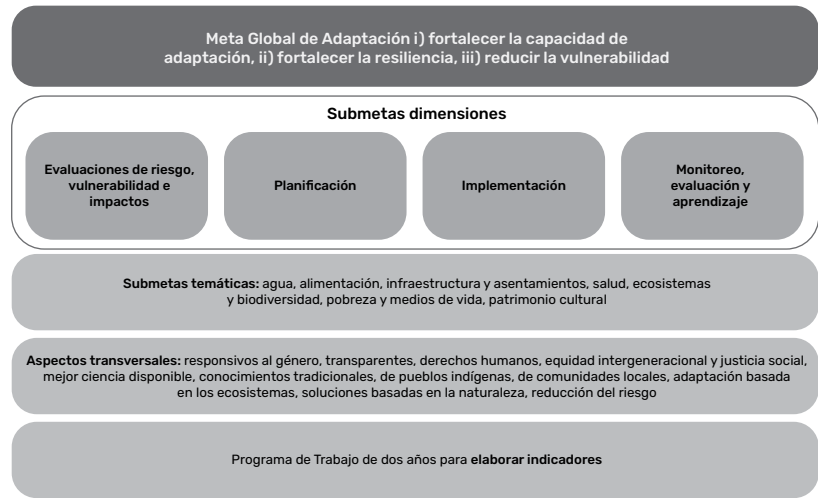
En Egipto (COP27), el grupo conformado por la Argentina, Brasil y Uruguay propuso la elaboración de un marco político y metodológico que sirviera tanto para lograr la meta como para evaluar su progreso, y que incluyera tanto la perspectiva de la acción como la del apoyo. Estas gestiones pronto permitieron una posición común con el grupo AILAC conformado por Chile,

11. Ver el recorrido de la Meta Global de Adaptación desde 2015 en <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/gga#Background>

Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú, y durante la propia conferencia, una posición común del Grupo de los 77 más China. Diversos documentos analizan el recorrido en estos años y las propuestas de la última década en la materia (Ngwadla *et al.*, 2014; El-Bakri *et al.*, 2015; Ngwadla y El-Bakri, 2016; Beauchamp *et al.*, 2021; Beauchamp, y Motaroki, 2022; Bueno Rubial *et al.*, 2023a; Bueno Rubial *et al.*, 2023b; Magnan, 2023).

Finalmente, en la COP28 de Emiratos Árabes Unidos (EAU) se adoptó el Marco de los EAU sobre Resiliencia Climática Global, que es el marco de la GGA, cuyo propósito se encuentra alineado con la propuesta original del grupo ABU y que establece metas para el ciclo de política de adaptación, conforme el mismo grupo había previsto en sus presentaciones junto a AILAC, y metas temáticas o sectoriales que habían sido en mayor medida sostenidas por otros grupos como AGN y el Grupo de Países Menos Desarrollados (LDC, por sus siglas en inglés).¹² Además de las metas, el marco asume objetivos, temas transversales y fuentes que orientan el proceso de implementación por las Partes.¹³

Figura 4. Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global



Fuente: Elaboración propia.

12. Ver en Bueno *et al.* (2023 a y b) el recorrido de *submissions* o presentación de los grupos y otros actores relevantes a la CMNUCC en el Programa de Trabajo de dos años.

13. Ver metas del ciclo iterativo de adaptación y temáticas en la Decisión 2/CMA.5.

Desafíos del Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global hacia la COP30 y el G20

La decisión que adoptó el marco de la GGA tiene como una de sus principales debilidades la provisión de apoyo, que en gran parte fue intercambiada en las negociaciones por las metas, en un contexto en el que los países desarrollados preferían un marco más diluido y el Grupo de los 77 más China buscó un instrumento con metas claras a 2030 tanto cualitativas como cuantitativas. Una decena de párrafos reiteraron aspectos ya reconocidos en otras decisiones, como el compromiso de la duplicación del financiamiento de adaptación, el reconocimiento de la brecha y el llamado a diversos actores a proveer financiamiento para adaptación, en general, y para la implementación del marco, en particular. Este resultado también se relaciona con las negociaciones por la NCQG que finalizarán en la COP29, donde algunos países en desarrollo han planteado la necesidad de contar con una submeta cuantitativa de financiamiento para la adaptación conforme a las necesidades de los países en desarrollo.

La COP29 es una reunión financiera para las Partes y actores involucrados y eso genera una alta tensión, en la medida en que es el tema que puede construir o volar todo tipo de puentes de negociación. Al mismo tiempo, las relaciones entre el marco de la GGA y el NCQG no se han construido adecuadamente en la CMNUCC. La información agregada sobre necesidades es la que provee el informe anual de la brecha de PNUMA/UNEP. Esto no quita que en la operacionalización deberían alcanzar cierta sinergia. El programa de trabajo hacia Belém para elaborar indicadores de las metas del marco de la GGA deber considerar instrumentos que permitan evaluar acción y apoyo adecuado.

Brasil es un actor clave en esta intersección entre la implementación del Marco, la elaboración de indicadores y el establecimiento de la nueva meta de financiamiento, en la medida en que ha construido una troika con el gobierno emiratí y azerí que no tiene antecedentes directos en la CMNUCC, pero sí en el G20 que también preside en 2024.

El camino hacia Brasil está plagado de desafíos, con un cambio en el grupo de negociación ABU que ha pasado a convertirse en el Grupo Sur con la integración de Paraguay. En esta conformación, donde tradicionalmente la Argentina y Uruguay han tenido el liderazgo en materia de adaptación desde 2016, Brasil por primera vez coordinará al grupo en la temática. Este cambio no pasa inadvertido en el momento que atraviesa la Argentina, donde el presidente Javier Milei ha negado el cambio climático y se prevé que la potencial participación del país en las negociaciones se vea mermada,

incluyendo al grupo negociador, en un marco de reducción de la estructura burocrática general y ambiental en particular. Mientras tanto, la Argentina representará al grupo en las negociaciones de financiamiento, una coordinación que se ha mantenido entre la Argentina y Brasil desde 2017.

La primera presentación del Grupo Sur a la CMNUCC ha sido sobre el NCQG y resalta la brecha de USD 5,8-5,9 billones para 2030, así como la importancia de establecer metas de corto y largo plazo trazables y basadas en la ciencia, incluyendo la adaptación y la necesidad de una definición acordada sobre financiamiento climático (Grupo Sur, 2024).

Esto ha sido coincidente con lo afirmado por la ministra de Ambiente de Brasil, Marina Silva, en el cierre de la COP28, incluyendo el reconocimiento de la urgencia que requiere la emergencia climática; el lanzamiento de la troika; la oportunidad única de sostener la meta de 1,5 °C; la necesidad de generar economías menos dependientes de los combustibles fósiles a partir de la provisión de medios de implementación por los países desarrollados y su liderazgo, y que dichos medios debían incluir la adaptación.¹⁴

Por su parte, en el marco del G20, Brasil tiene la oportunidad única de compartir la troika con sus socios del grupo BRICS y BASIC en la CMNUCC, India y Sudáfrica. Se esperan resultados en materia climática y específicamente de adaptación en el grupo sobre resiliencia ambiental y climática del Canal de Sherpas, en la nueva fuerza de tarea para la movilización global contra el cambio climático y en el Canal de Finanzas habrá oportunidades en los grupos de finanzas verdes y en la arquitectura financiera internacional. En el grupo de sostenibilidad climática y ambiental, Brasil estableció cuatro prioridades: la adaptación preventiva y de emergencia ante eventos climáticos extremos, los pagos por servicios ecosistémicos, los océanos, los residuos y la economía circular.

Si bien Brasil no ha priorizado la adaptación en los espacios multilaterales, esta podría ser una lección aprendida de la cooperación en ABU desde 2016, reconociendo que la transición justa efectivamente requiere el ajuste ante impactos crecientes del cambio climático, para los cuales la cooperación internacional es un imperativo para países en desarrollo. Las sinergias que se van a construir en los mensajes del G20 y la CMNUCC a partir de la articulación del NCQG y la GGA pueden aportar esperanza sobre la urgencia hacia la nueva ronda de NDC de 2025 y el camino hacia el segundo GST de 2026 a 2028.

14. El discurso de la ministra Silva está disponible en <https://www.gov.br/planalto/en/latest-news/2023/12/brazils-government-celebrates-results-of-cop-28-in-the-united-arab-emirates>

Conclusiones

Brasil asume dos presidencias estratégicas como la del G20 y la de la COP30 de la CMNUCC en un contexto de crecientes impactos adversos del cambio climático a nivel global y regional. Sin embargo, las herramientas con las que cuenta América Latina y el Caribe (ALyC) para hacer frente a dichos impactos no son equitativas, dado que los flujos financieros internacionales llegan de modo prioritario a otras regiones como Asia y África, donde Estados Unidos y Europa tienen sus preferencias de contención geopolítica.

A su vez, el financiamiento para la adaptación sigue experimentando algunos de sus dilemas tradicionales, incluyendo la rivalidad con la mitigación, puesto que los países desarrollados han buscado que la adaptación se financie con recursos propios de los países, en detrimento de lo acordado en la CMNUCC. A pesar del compromiso de duplicar los recursos de adaptación a 2025 con base en 2019, dicho financiamiento se ha visto reducido en 2021, y si bien los dilemas metodológicos para calcular la línea de base no impiden evidenciar el incumplimiento, sí revelan la necesidad de establecer metodologías comunes. Esta necesidad encuentra un motor adicional a la hora de diferenciar la contabilidad en la provisión de recursos de adaptación y de pérdidas y daños, en el contexto de los nuevos arreglos financieros. Hasta el momento, en la CMNUCC los reportes sobre provisión de recursos de los países desarrollados no admiten diferenciación entre adaptación y pérdidas y daños, favoreciendo, por ejemplo, la doble contabilidad entre compromisos voluntarios para el nuevo fondo de pérdidas y daños y la duplicación de financiamiento de adaptación.

La COP29 de Bakú será una reunión con una impronta financiera natural por la adopción del NCQG. La región deberá, por un lado, acompañar al G77 más China en la negociación general, de modo de lograr no solo un monto total conforme a las necesidades de los países en desarrollo, sino también un número adecuado para la adaptación. Pero, a la vez, la región debería encontrar los mecanismos para visibilizar sus vulnerabilidades crecientes que, en los contextos geopolíticos se desdibujan, dejan a ALyC marginalizada y a sus comunidades desprotegidas.

Al mismo tiempo, hablar de financiamiento no solo implica referirse a un monto, sino también al acceso, que no se corresponde con la urgencia, desalentando a los países en desarrollo a buscar el acceso directo de recursos. Y en el mismo tenor, las negociaciones deben contemplar la calidad del financiamiento que, específicamente para adaptación, debe basarse en subsidios y no en préstamos, los que redundan en un mayor empobrecimiento de las comunidades ya abatidas por el peso de la deuda.

El establecimiento de nuevas submetas de adaptación en el marco del cumplimiento de la GGA es una buena noticia. Sin embargo, es imperativo acercar estos temas a la población, que sigue viendo el incremento de eventos extremos como un avatar de la naturaleza más que un resultado de la acción humana. De este modo, la política pública sigue siendo una herramienta poderosa de transformación cuando logra llenar estas brechas y no incrementarlas.

Bibliografía

African group of Negotiators (AGN) (2013). Submission by Swaziland on behalf of the African Group on adaptation in the 2015 Agreement. Disponible en: https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_african_group_workstream_1_adaptation_20131008.pdf

Beauchamp, E.; da Silva Bernardo, C. y Bueno Rubial, M. P. (2021). Progressing the Global Goal on Adaptation – key issues. IIED, Londres. Disponible en: <https://pubs.iied.org/17773iied>

Beauchamp, E. y Motaroki, L. (2022) Un balance de la Meta Global para Adaptación: del Acuerdo de París al Programa de trabajo de Glasgow-Sharm el-Sheikh. IIED, Londres. Disponible en: <http://pubs.iied.org/es/20876iied>

Bueno Rubial M. P. y Siegele L. (eds.) (2020). Negotiating Climate Change Adaptation. The Common Position of the Group of 77 and China. Springer Climate. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-41021-6>

Bueno Rubial M. P.; Patwardhan A.; Falivene Fernández M. L.; Gonzalez J.; Laguzzi V.; Zazzarini S., y Passet C. (2023a). Setting up a framework for the Global Goal on Adaptation: Progress made in Botswana and proposals. Technical Report by Argentina 1.5. Disponible en: <https://arg1punto5.com/wp-content/uploads/2023/11/Report-2.-Setting-up-a-framework-for-the-GGA-1-1.pdf>

Bueno Rubial P.; Patwardhan A.; Falivene Fernández M. L.; González J.; Laguzzi V.; Zazzarini S., y Passet C. (2023b). State of play and proposals for the 8th Workshop of the Glasgow-Sharm el-Sheikh work programme. Technical report by Argentina 1.5. Disponible en: <https://arg1punto5.com/wp-content/uploads/2023/09/Setting-up-a-framework-for-the-GGA.pdf>

Bueno Rubial M. P. y Pascual, G. (2017). International climate framework in the making: the role of the BASIC countries in the negotiations towards the Paris Agreement. *Janus Net*, Universidade Autónoma de Lisboa, vol. 7, nro.2, 121-140.

El-Bakri, S.; Roberts, E., y Ngwadla, N. (2015). Background paper: The African Group of Negotiator's Proposal for a Global Goal for Adaptation with an update based on the Paris outcome. CDKN, Ciudad del Cabo.

Grupo SUR (2024). Perspectives on the 2024 work plan for the Ad Hoc work programme on the NCQG. Disponible en: <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202402221636---Group%20SUR%20-%20NCQG%20-%202024%20work%20plan.pdf>

Magnan, A. (2023). Operationalising the Global Goal on Adaptation. Policy brief N° 5/2023, IDDRI. Disponible en: <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/policy-brief/operationalising-global-goal-adaptation>

Ngwadla, X.; Engelbrecht, F.; Landman, W.; Bopape, M. J., y Mundackal, J. (2014) Policy Brief. A Global Goal for Adaptation in the 2015 Climate Agreement. CSIR, Pretoria.

Ngwadla, X. y El-Bakri, S. (2016). The Global Goal for Adaptation under the Paris Agreement: Putting ideas into action. CDKN, Ciudad del Cabo. Disponible en: <https://cdkn.org/sites/default/files/files/Global-adaptation-goals-paper.pdf>

OECD (2023). Climate Finance Provided and Mobilized by Developed Countries in 2013-2021: Aggregate Trends and Opportunities for Scaling Up Adaptation and Mobilized Private Finance, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, París. DOI: <https://doi.org/10.1787/e20d2bc7-en>

OMM (2023). Estado del clima en América Latina y el Caribe en 2022. Disponible en: https://library.wmo.int/viewer/66322/download?file=1322_State_of_the_Climate_in_LAC_2022_es.pdf&type=pdf&navigator=1

United Nations Environment Programme (UNEP) (2023). Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared. Inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed. Nairobi. DOI: <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43796>

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2018). Report of the Adaptation Committee. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/3e_0.pdf

UNFCCC (2019). 25 Years of Adaptation under the UNFCCC Report by the Adaptation Committee. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC_25%20Years%20of%20Adaptation%20Under%20the%20UNFCCC_2019.pdf

UNFCCC (2021). Approaches to reviewing the overall progress made in achieving the global goal on adaptation: Technical paper by the Adaptation Committee. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC_TP_GlobalGoalOnAdaptation.pdf

UNFCCC (2023). CGE Training Material on Reporting Information Related to Climate Change Impacts and Adaptation. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CGE%20Training%20materials%20A-BTR.pdf>

UNFCCC (2022). UNFCCC Standing Committee on Finance Fifth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows. Technical Report. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/J0156_UNFCCC%20BA5_2022_Report_v4%5B52%5D.pdf

UNFCCC (2023). Report of the Standing Committee on Finance. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2023_02a01_cma2023_08a01.pdf

5.4 El Tratado BBNJ: una victoria del multilateralismo para nuestro océano global



Mariamalia Rodríguez Chaves

Abogada con un doctorado en Derecho del Mar (Universidad Nacional de Irlanda). Integrante del Programa de Ecosistemas de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA).



María José González-Bernat

Bióloga con una maestría en Ciencias Marinas (Universidad de Otago, Nueva Zelanda) y un doctorado en Gobernanza (Universidad de Western Australia). Cooordinadora del Programa de Ecosistemas de AIDA.

“El océano es un medio diferente de la tierra: tan diferente, de hecho, que nos obliga a pensar de manera diferente. El medio mismo, donde todo fluye y todo está interconectado, nos obliga a ‘desenfocarnos’, a deshacernos de nuestros viejos conceptos y paradigmas, a ‘reenfocarnos’ en un nuevo paradigma”.

Elisabeth Mann Borgese
The Oceanic Circle, 1998.

RESUMEN EJECUTIVO

Pasaron casi veinte años desde las discusiones iniciales y el posterior proceso de negociación hasta que se consiguió un texto final, en marzo de 2023, para el Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (conocido como Tratado BBNJ, por sus siglas en inglés). La columna vertebral del Tratado BBNJ la conforman cuatro elementos, también llamados “el paquete”: a) recursos genéticos marinos y distribución de beneficios; b) herramientas de gestión basadas en áreas,

incluidas las áreas marinas protegidas; c) Evaluación de Impacto Ambiental, y d) creación de capacidades y transferencia de tecnología. Este tratado es un triunfo para el multilateralismo y para la conservación y el manejo comprehensivo de la biodiversidad en esas áreas. Su ratificación por parte de sesenta países marcará su entrada en vigor, y su implementación conllevará beneficios para la biodiversidad y para los Estados.

¿Qué son las áreas fuera de la jurisdicción nacional?

Las áreas situadas fuera de la jurisdicción nacional cubren cerca de dos tercios (64%) del océano global, casi la mitad de la superficie total del planeta. Como se indica en el informe “Un camino hacia la creación de la primera generación de áreas protegidas en altamar”, incluyen algunas de las áreas ecológicamente más vitales, pero críticamente amenazadas y menos protegidas de la Tierra pues menos del 1% están total o altamente protegidas (Pew Charitable Trusts, 2020).

El concepto de áreas fuera de la jurisdicción nacional (AFJN) está conformado por dos elementos: a) la alta mar (columna de agua) y b) el área (fondos marinos). Tanto la alta mar como el área se encuentran más allá de las zonas económicas exclusivas de los Estados y, por ello, se las identifica como fuera de las jurisdicciones nacionales.

Estas áreas han sido gestionadas de manera fragmentada por una serie de organismos sectoriales con mandatos diferentes y eficacia limitada (Watson-Wright, 2019). Asimismo, existe una falta de coordinación efectiva para proteger estos bienes comunes globales, que actualmente son vulnerables a la sobreexplotación y contaminación, todo ello agravado por los efectos del cambio climático.

El Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (conocido como Tratado BBNJ, por sus siglas en inglés) es el tercer acuerdo de implementación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Aborda la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. En este sentido, desarrolla varias de las normas generales de la Convención con la intención de modernizar los instrumentos de derecho del mar e instrumentar de manera comprehensiva la obligación general de los Estados de proteger el medio marino.

Un largo camino de discusiones y negociación en las Naciones Unidas

Pasaron casi veinte años entre las discusiones informales sobre conservación y uso sostenible de la biodiversidad en AFJN y el período formal de negociación del Tratado BBNJ para que este instrumento jurídico fuera concluido. El proceso de discusión comenzó con la Resolución 59/24 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2004, y el establecimiento de un grupo de trabajo informal *ad hoc* de composición abierta para estudiar cuestiones relacionadas con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en zonas fuera de la jurisdicción nacional.¹ Este grupo de trabajo se reunió tres veces entre 2006 y 2010. Durante la cuarta reunión (del 31 de mayo al 3 de junio de 2011) se adoptó, por consenso, un conjunto de recomendaciones a fin de iniciar un proceso relativo al marco legal para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en las AFJN, identificando brechas y formas de avanzar. Entre ellas se incluía el posible desarrollo de un acuerdo multilateral en el marco de la CONVEMAR, el cual debía abordar un “paquete” de cuestiones, a saber:

- Recursos genéticos marinos, con preguntas acerca de la distribución de beneficios.
- Herramientas de gestión basadas en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas.
- Evaluaciones de impacto ambiental.
- Creación de capacidades y transferencia de tecnología marina.

Posteriormente, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (20-22 de junio de 2012, Río de Janeiro, Brasil), se expresó el compromiso de los Estados de abordar, de manera urgente, la cuestión de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en las AFJN (con base en lo hecho por el grupo de trabajo informal). Se solicitó que fuera antes del final del 69° período de sesiones de la Asamblea General de la ONU.

1. Para más información visitar: Asamblea General de Naciones Unidas (2004). Resolución 59/24 - Los océanos y el derecho del mar. Establecimiento de un grupo de trabajo informal *ad hoc* de composición abierta para estudiar cuestiones relacionadas con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en zonas fuera de la jurisdicción nacional. Párrafo 73. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Anexo/Asamblea%20General/59-024.pdf (última visita: 27 de febrero de 2024).

Entre 2014 y 2015, el grupo de trabajo informal analizó y discutió el alcance, los parámetros y la viabilidad de un instrumento internacional en el marco de la CONVEMAR. Finalmente, acordó una serie de recomendaciones para tomar la decisión de desarrollar un nuevo instrumento jurídicamente vinculante bajo la CONVEMAR e iniciar un proceso de negociación.

Luego, se estableció un comité preparatorio mediante Resolución 69/292 de la Asamblea General.² Su mandato era desarrollar recomendaciones sustantivas respecto a los elementos de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la CONVEMAR, para que la Asamblea General decidiera acerca de la convocatoria de una conferencia intergubernamental para elaborar este texto en su 72° período de sesiones.

El comité preparatorio consideró el alcance del nuevo instrumento y su relación con otros instrumentos, enfoques y principios rectores, así como los elementos del paquete acordados en 2011, y adoptó los siguientes puntos:

- Elementos para incluir en un proyecto de texto de un instrumento jurídicamente vinculante, con convergencia entre la mayoría de las delegaciones.
- Una lista de las principales cuestiones respecto de las cuales existía divergencia de opiniones.
- Una recomendación a la Asamblea General para la adopción de una decisión, lo antes posible, acerca de la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental.

Tomando en consideración lo anterior, la Asamblea General, en su Resolución 72/249, estableció una Conferencia Intergubernamental con el mandato de celebrar cuatro sesiones sustantivas y concluir su trabajo en el primer semestre de 2020.³

2. Para más información visitar: Asamblea General de Naciones Unidas (2015). Resolución 69/292 - Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/187/59/pdf/n1518759.pdf?token=9nxY4nsBQuX8CXBk9t&fe=true> (última visita: 27 de febrero de 2024).

3. Para más información visitar: Asamblea General de Naciones Unidas (2017). Resolución 72/249 - Instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n17/468/81/pdf/n1746881.pdf?token=I8um-ZalGdPYE7kVSCH&fe=true> (última visita: 27 de febrero de 2024).

La primera sesión de la Conferencia se realizó del 4 al 17 de septiembre de 2018. Las delegaciones de los países aclararon posiciones acerca de los elementos del paquete. La presidenta de la Conferencia, Rena Lee (diplomática de Singapur), sugirió elaborar un documento que facilitara las negociaciones, que tuviera lenguaje de tratado y que reflejara opciones referidas a los cuatro elementos del paquete.

La segunda sesión de la Conferencia tuvo lugar entre el 25 de marzo y el 5 de abril de 2019. Las y los delegados deliberaron acerca de la base de un texto de Ayuda a las Negociaciones, elaborado por la presidenta de la Conferencia, el cual contenía opciones estructuradas según las líneas del paquete de 2011. Asimismo, las delegaciones de los países continuaron diseñando sus posiciones respecto a temas identificados como áreas de divergencia; a la necesidad de promover la coherencia, la complementariedad y las sinergias con otros marcos y organismos, y a la participación en los beneficios como parte de la conservación y el uso sostenible, entre otros. Durante la clausura de la sesión, varias delegaciones le pidieron a la presidenta que redactara un documento con texto de tratado y que el formato de la reunión tuviera una configuración más informal, para facilitar negociaciones en profundidad.

Durante la tercera sesión de la Conferencia, celebrada del 19 al 30 de agosto de 2019, se profundizó por primera vez en negociaciones textuales basadas en el borrador cero del Tratado (documento desarrollado por la presidenta de la Conferencia). La estructura del documento abordaba disposiciones generales y cuestiones transversales, así como los cuatro elementos del paquete de 2011.

Sin embargo, debido a la pandemia de COVID-19, las delegaciones trabajaron de manera virtual entre sesiones desde septiembre de 2020 hasta febrero de 2022. A través de una plataforma de debate en línea, compartieron opiniones acerca de los elementos más polémicos del texto borrador. Este trabajo no sustituyó las negociaciones de la cuarta sesión de la Conferencia, pero permitió aclarar posiciones y mejorar el entendimiento entre delegaciones.

La cuarta sesión de la Conferencia se llevó a cabo de manera presencial del 7 al 18 de marzo de 2022, en un entorno de sesiones informales regido por las reglas de Chatham-House. Debido a las restricciones sanitarias por la pandemia, se permitió en la sala solo a dos representantes por delegación en forma simultánea y una participación de observadores limitada. Las y los delegados tomaron un borrador revisado del texto del Tratado. Por primera vez, las delegaciones presentaron propuestas de texto, muchas veces

de manera conjunta, para lograr avances. También acordaron solicitar a la Asamblea General la extensión del mandato de la Conferencia.

La Decisión 76/564, del 23 de mayo de 2022, convocó un quinto período de sesiones de la Conferencia (15-26 de agosto de 2022). Durante esa primera parte de la quinta sesión de la Conferencia, se consiguieron avances importantes para llegar a un acuerdo respecto de temas clave. Sin embargo, no se logró un consenso y la sesión fue suspendida. Las cuestiones pendientes de acuerdo incluyeron el establecimiento de un mecanismo de acceso y participación en los beneficios de recursos genéticos marinos, la participación en los beneficios monetarios, los derechos de propiedad intelectual, la toma de decisiones y los umbrales relacionados con las evaluaciones de impacto ambiental, entre otras.

En la Resolución 77/248, del 30 de diciembre de 2022, se le solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas convocar una continuación de la quinta sesión de la Conferencia, del 20 de febrero al 3 de marzo de 2023.⁴ En esta segunda parte de la quinta sesión de la Conferencia, después de una extensa y ardua negociación de las y los delegados y de consultas de la presidenta a grupos regionales, se acordó un texto final del Tratado. Asimismo, se pactó establecer un grupo de trabajo informal para realizar ediciones técnicas, garantizar la uniformidad del texto y armonizar la redacción en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

Finalmente, en la Decisión 77/556, del 18 de abril de 2023, se le solicitó al Secretario General que convocara una nueva continuación de la quinta sesión de la Conferencia (19-20 de junio de 2023). En esta tercera parte de la quinta sesión de la Conferencia, las delegaciones se reunieron nuevamente en la sede de las Naciones Unidas y adoptaron por consenso el texto final del Tratado.⁵

El texto del Tratado BBNJ fue abierto para firma el 20 de septiembre de 2023 y entrará en vigor cuando sea ratificado por sesenta Estados.

4. Para más información visitar: Asamblea General de Naciones Unidas (2022.) Resolución 77/248 - Los océanos y el derecho del mar. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/004/83/pdf/n2300483.pdf?token=6dfRo-0PLKUqWitS88L&fe=true> (última visita: 27 de febrero de 2024).

5. Para más información visitar: Asamblea General de Naciones Unidas (2023). Resolución 77/321 - Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional. Véase: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/232/95/pdf/n2323295.pdf?token=QVt1D3wVVBV4JvSSW3&fe=true> (última visita: 27 de febrero de 2024).

¿Que regula el Tratado BBNJ?

El Tratado BBNJ tiene como objetivo la conservación de la vida marina en los bienes comunes globales.

Empieza con un preámbulo donde se hace referencia a los propósitos y principios con los cuales actuarán los Estados parte; entre ellos, los siguientes:

- La obligación de proteger y preservar el medio marino.
- El respeto al equilibrio entre los derechos, las obligaciones y los intereses previstos en la CONVEMAR.
- La necesidad de abordar de manera coherente y cooperativa la pérdida de diversidad biológica y la degradación de los ecosistemas del océano.
- La necesidad de un régimen mundial comprensivo en el marco de la CONVEMAR para abordar mejor la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en AFJN.

En cuanto a la parte dispositiva, el Tratado consta de 76 artículos y dos anexos.

Comienza con el objetivo general de asegurar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina de las AFJN, con una mayor cooperación y coordinación a nivel internacional (artículo 2). Asimismo, con el fin de acoplarse a la arquitectura del derecho del mar, el Tratado se interpretará y aplicará de manera que no vaya en detrimento de (o socave) instrumentos y marcos jurídicos pertinentes ni los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes, y promueva la coherencia y la coordinación con esos instrumentos, marcos y órganos (artículo 5).

El Tratado exhorta a la cooperación internacional a través no solo del fortalecimiento de la cooperación con los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes, sino también de la promoción de la cooperación entre todos ellos, con miras a lograr los objetivos del Tratado (artículo 8).

La Parte II regula lo relativo a los recursos genéticos marinos, incluida la participación justa y equitativa en los beneficios. Contiene disposiciones referidas a objetivos (artículo 9), ámbito de aplicación (artículo 10), actividades relacionadas con recursos genéticos marinos (artículo 11), notificación de las actividades relacionadas con los recursos genéticos marinos y la

información digital sobre secuencias de recursos genéticos marinos de las AFJN (artículo 12), conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y las comunidades locales asociados a los recursos genéticos marinos de las AFJN (artículo 13), participación justa y equitativa en los beneficios (artículo 14), creación del Comité de Acceso y Distribución de los Beneficios (artículo 15), supervisión y transparencia (artículo 16).

La Parte III establece las provisiones relacionadas con las herramientas de gestión basadas en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas. Hace referencia a objetivos (artículo 17), área de aplicación (artículo 18), propuestas (artículo 19), publicidad y examen preliminar de las propuestas (artículo 20), consultas y evaluación de propuestas (artículo 21), establecimiento de herramientas de gestión basadas en áreas –incluidas áreas marinas protegidas– (artículo 22), adopción de decisiones (artículo 23), medidas de emergencia (artículo 24), implementación (artículo 25), supervisión y examen (artículo 26).

La Parte IV desarrolla la normativa acerca de evaluaciones de impacto ambiental. Establece lo referente a objetivos (artículo 27), la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental (artículo 28), la relación entre el Tratado y los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental previstos en instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes (artículo 29), umbrales y elementos para realizar evaluaciones de impacto ambiental (artículo 30), el proceso para las evaluaciones de impacto ambiental (artículo 31), notificación y consulta públicas (artículo 32), informes de Evaluación de Impacto Ambiental (artículo 33), adopción de decisiones (artículo 34), supervisión de los impactos de las actividades autorizadas (artículo 35), presentación de informes sobre los impactos de las actividades autorizadas (artículo 36), examen de las actividades autorizadas y sus impactos (artículo 37), normas o directrices del Órgano Científico y Técnico en relación con las evaluaciones de impacto ambiental (artículo 38) y evaluaciones ambientales estratégicas (artículo 39).

La Parte V se refiere a la creación de capacidad y transferencia de tecnología marina: objetivos (artículo 40), cooperación (artículo 41), modalidades (artículo 42), modalidades adicionales (artículo 43), tipos de creación de capacidad y transferencia de tecnología marina (artículo 44), supervisión y examen (artículo 45) y el Comité de Creación de Capacidad y Transferencia de Tecnología Marina (artículo 46).

La Parte VI establece lo relacionado con los arreglos institucionales: Conferencia de las Partes (artículo 47), el Órgano Científico y Técnico (artículo

49), la Secretaría (artículo 50) y el mecanismo de intercambio de información (artículo 51).

La Parte VII establece las regulaciones referidas a recursos y al mecanismo financiero (artículo 52).

La Parte VIII regula la implementación y cumplimiento. Incluye la adopción de medidas legislativas, administrativas o de política para asegurar la implementación del Tratado (artículo 53); la supervisión de la implementación/aplicación (artículo 54) y el establecimiento del Comité de Implementación y Cumplimiento (artículo 55).

La Parte IX fija las normas relacionadas con la solución de controversias. Se refiere a pautas establecidas en la CONVEMAR, destacando la prevención de controversias (artículo 56), la obligación de resolver las controversias por medios pacíficos (artículo 57), la solución de controversias por medios pacíficos elegidos por las Partes (artículo 58), las controversias de índole técnica (artículo 59), los procedimientos para la solución de controversias (artículo 60) y los arreglos provisionales (artículo 60).

Las disposiciones finales se encuentran en la Parte XII. Incluyen el derecho de voto (artículo 64), firma (artículo 65), ratificación, aprobación, aceptación y adhesión (artículo 66), división de la competencia entre las organizaciones regionales de integración económica y sus Estados miembros en relación con las materias regidas por el Tratado (artículo 67), entrada en vigor (artículo 68), aplicación provisional (artículo 69), reservas y excepciones (artículo 70), declaraciones y manifestaciones (artículo 71), enmienda (artículo 72), denuncia (artículo 73), anexos (artículo 74), depositario (artículo 75) y textos auténticos (artículo 76).

Finalmente, el Tratado tiene dos anexos. El primero contiene los criterios indicativos para la determinación de las áreas que podrían llegar a establecerse como áreas marinas protegidas; el segundo presenta los tipos de creación de capacidad y de transferencia de tecnología marina.

¿Cuáles son los beneficios de ratificar el Tratado BBNJ?

El océano es un lugar altamente conectado. La conectividad ecológica es el libre movimiento de especies y el flujo de los procesos naturales que sostienen la vida en la Tierra (Hilty *et al.*, 2021). La conectividad de las AFJN con las aguas costeras ha sido científicamente probada (Dunn *et al.*, 2019). En este sentido, la gestión ineficaz de la biodiversidad en estas áreas puede

tener un efecto directo y negativo en la biodiversidad de las comunidades costeras, como la disponibilidad de especies valiosas para las pesquerías y para el turismo.

Asimismo, las AFJN son uno de los últimos bienes comunes globales, de los cuales unos pocos Estados/actores se benefician actualmente. El Tratado BBNJ constituye un régimen para promover un balance de poderes en la comunidad internacional al crear mecanismos de coordinación y cooperación, así como para compartir beneficios e información. En este régimen, los Estados en desarrollo adquieren un rol activo en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las AFJN.

Asimismo, hay una serie de beneficios globales, regionales y nacionales que el Tratado BBNJ puede generar; entre ellos, los siguientes:

- Un nuevo marco para el establecimiento de áreas marinas protegidas en AFJN, lo que convierte al Tratado en un aliado para el cumplimiento de la meta 3 del Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal, donde los Estados apoyaron el objetivo de proteger al menos el 30% del océano global para 2030. Asimismo, el Tratado contribuirá a la protección de lugares importantes en alta mar, adyacentes a las zonas económicas exclusivas, que brindan beneficios ecosistémicos sustanciales —como la regulación del clima, la producción de oxígeno y la resiliencia al cambio climático—, además de beneficios económicos y sociales para diversas actividades e industrias, como el turismo (avistamiento de tortugas, cetáceos y buceo, por ejemplo), la pesca comercial, la pesca deportiva y la investigación científica.
- El fortalecimiento de la evaluación y gestión de las actividades humanas en AFJN, en favor de la salud de los ecosistemas marinos adyacentes a las zonas económicas exclusivas de los Estados. Esto se debe a que el Tratado será una salvaguarda ante actividades destructivas que puedan dañar las aguas jurisdiccionales del país (por ejemplo, riesgos de actividades emergentes, como la ingeniería climática o geoingeniería).
- La participación de los Estados parte en la distribución justa de beneficios de los recursos genéticos marinos monetarios y no monetarios. El objetivo es mejorar las capacidades de los Estados en desarrollo para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en AFJN.
- La creación y fortalecimiento de capacidades y la transferencia de tecnología en el marco del Tratado, vislumbrado como un proceso

impulsado por los países que proporcionará una lista no exhaustiva de tipos de desarrollo de capacidades, entre las que se mencionan intercambio de datos; instalaciones de investigación y colaboración; desarrollo y fortalecimiento de infraestructura (equipos y personal); apoyo a la capacidad institucional; apoyo para crear/modernizar marcos regulatorios nacionales; herramientas para seguimiento, control y vigilancia eficaces, y apoyo en procesos de establecimiento y monitoreo de áreas marinas protegidas, entre otros.

- El establecimiento de un mecanismo de intercambio de información en el Tratado que facilitará el proceso para compartir datos. Esto es de vital importancia para que los países en desarrollo tengan acceso a información que no podrían generar por sus propios medios al no contar con infraestructura y tecnología que permita ese tipo de investigación en AFJN.
- El acceso a financiación para implementar los objetivos del Tratado.
- La consolidación de mecanismos de coordinación y cooperación entre el Tratado y otros organismos globales, regionales y sectoriales para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en AFJN.
- La posibilidad prevista en el Tratado de adoptar medidas de emergencia cuando un fenómeno natural o un desastre provocado por el hombre haya causado o pueda causar un daño grave o irreversible a la diversidad biológica marina de las AFJN, para garantizar que el daño no se exacerbe.

Asimismo, la ratificación del Tratado por parte de los Estados de América Latina les permitirá lo siguiente:

- Contar con normas modernas, además de mayor transparencia y voz en las decisiones relativas a las actividades que podrían dañar la biodiversidad oceánica en las AFJN, a través de las evaluaciones de impacto ambiental.
- Garantizar la equidad y la participación justa en los beneficios derivados de los recursos genéticos marinos.
- Participar en el establecimiento de áreas marinas protegidas o de otras herramientas de gestión basadas en áreas con el objetivo de conservar ecosistemas críticos o vulnerables.

- Mejorar y desarrollar capacidades, además de garantizar la transferencia de tecnología marina para la implementación del acuerdo.
- Promover el uso de la mejor ciencia disponible y el intercambio transparente de datos de biodiversidad.

El Tratado brindará también una plataforma que convocará a diferentes organismos sectoriales con el objetivo de fomentar un enfoque más coordinado y coherente para la conservación y gestión de la biodiversidad, así como una perspectiva intersectorial en la que se consideren los impactos acumulativos.

Aunado a lo anterior, el Tratado prevé que sus Estados parte cooperen con los órganos pertinentes y promuevan los objetivos del acuerdo cuando participen en ellos.

El Tratado BBNJ: primer instrumento de derecho del mar que contiene lenguaje referido al balance de género

El Tratado BBNJ es el primer instrumento de derecho del mar que incluye un lenguaje sensible al género en sus disposiciones. Específicamente, dispone que los órganos subsidiarios mencionados en la sección II deberán estar integrados por miembros nominados por los Estados parte y elegidos por la Conferencia de las Partes teniendo en cuenta el equilibrio de género.

Otra mejora importante del lenguaje se refleja en el artículo 5, referido a principios y enfoques generales. El artículo 5 (b) incluye el principio de patrimonio común de la humanidad, modernizando la referencia a “patrimonio común del hombre” del artículo 136 de la CONVEMAR.

Por último, establece modalidades para el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología marina e indica que debe ser un proceso impulsado por los países, transparente, eficaz e iterativo, participativo, transversal y con perspectiva de género.

En resumen, contar con un lenguaje explícito sensible al género en el Tratado BBNJ evidencia el progreso de los asuntos oceánicos hacia la igualdad de género y la evolución de los instrumentos internacionales para reflejar las cuestiones de género como una línea de acción transversal.

El rol de la Alianza de Alta Mar en la promoción de la ratificación en América Latina

La Alianza de Alta Mar (High Seas Alliance) reúne a más cincuenta organizaciones no gubernamentales de todo el mundo que han trabajado desde 2011 junto con los Estados en las diferentes etapas del Tratado BBNJ promoviendo su adopción, ratificación e implementación para asegurar la protección del océano más allá de las jurisdicciones nacionales.

Durante las diferentes fases de discusión del Tratado en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, la Alianza —junto con otros sectores, como el académico y la industria— estuvo como observadora. En las sesiones de negociación, con el objetivo de asegurar la salud del océano en el largo plazo, la Alianza llamó la atención de los países acerca de distintos elementos para lograr un Tratado ambicioso. Adicionalmente, en los períodos entre sesiones, los miembros de la Alianza apoyaron a las regiones y a los distintos países con información, desarrollo de reuniones, elaboración de materiales y con eventos de otro tipo para avanzar en la finalización del Tratado.

Asimismo, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), una de las organizaciones miembro de la Alianza, apoya el fortalecimiento de capacidades de los países de América Latina respecto de los elementos técnicos del Tratado, para lograr avances en los procesos de ratificación de este instrumento a nivel nacional.

Finalmente, es necesario resaltar que el Tratado brinda una oportunidad histórica para construir un futuro global equitativo y nivelar el campo de juego para el Sur Global, teniendo en cuenta que actualmente pocos Estados tienen los recursos y la tecnología para acceder a estas áreas oceánicas lejanas.

La entrada en vigor y posterior implementación del Tratado BBNJ es vital para quienes dependemos de un ambiente marino saludable, incluidas millones de personas de comunidades costeras en América Latina.

Reflexiones finales

Pasaron casi veinte años hasta que las discusiones y negociaciones relacionadas con el Tratado BBNJ concluyeron en un instrumento legalmente vinculante cuyo objetivo es asegurar la conservación y sostenibilidad de la biodiversidad y los ecosistemas marinos de las AFJN.

El Tratado entrará en vigor y sus regulaciones podrán ser implementadas a cabalidad una vez que sea ratificado por sesenta Estados. Esto implica que se podrán iniciar los procesos para establecer áreas marinas protegidas u otras herramientas de gestión basadas en áreas. En América Latina, se han identificado algunos sitios de gran importancia ecológica que podrían ser parte de esas primeras áreas para conservar y manejar sosteniblemente su biodiversidad. Entre ellas están las dorsales de Salas y Gómez y Nazca (fuera de la zona económica exclusiva de Chile) y el Domo térmico de Costa Rica (fuera de las zonas económicas exclusivas de los países de Centroamérica).

También se prevén posibles desafíos para la efectiva coordinación y cooperación entre los distintos marcos legales e institucionales existentes y el Tratado BBNJ. En este sentido, la cláusula de no socavar (artículo 5 del Tratado BBNJ) fue reiterada hasta la saciedad por algunos países y por organizaciones intergubernamentales con algún grado de recelo hacia el nuevo tratado. La terminología “no socavar” insinúa una aproximación algo negativa de la posible relación entre el Tratado BBNJ y otros marcos legales e institucionales, pero también puede verse bajo un prisma de posibilidades positivas en el marco de oportunidades de cooperación y coordinación.

Desde ese enfoque, el no socavar implica que el Tratado BBNJ debe integrarse en la arquitectura establecida sobre el derecho del mar, agregando valor al reconocer, complementar y fortalecer la cooperación y coordinación dentro de las organizaciones mundiales y regionales, y entre ellas.

Asimismo, es una manera concreta de operacionalizar el deber general de cooperar para proteger el medioambiente marino, obligación establecida en el artículo 197 de la CONVEMAR. Con eso en mente, el Tratado BBNJ representa un espacio para mejorar la gobernanza de la biodiversidad en AFJN, por ejemplo: a) mejorando la cooperación científica entre organizaciones; b) proporcionando una perspectiva intersectorial de impactos acumulativos, y c) promoviendo la coherencia de las actividades encaminadas a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en esos espacios marinos.

El Tratado BBNJ representa en sí mismo un hecho histórico que busca cambiar nuestra relación con el corazón azul del planeta. Esta victoria del multilateralismo demuestra que la comunidad internacional puede lograr avances y acuerdos importantes acerca de temas fundamentales para la continuidad de la vida en el océano y para nuestra propia existencia como humanidad.

Bibliografía

Dunn, D., *et al.* (2019). The importance of migratory connectivity for global ocean policy. *Proceedings of the Royal Society. Biological Sciences*. <https://doi.org/10.1098/rspb.2019.1472> (última visita: 28 de febrero de 2024).

Hilty, J.; Worboys, G. L.; Keeley, A.; Woodley, S.; Lausche, B.; Locke, H.; Carr, M.; Pulsford I.; Pittock, J.; White, J. W.; Theobald, D. M.; Levine, J.; Reuling, M.; Watson, J. E. M.; Ament, R., y Tabor, G. M. (2021). Lineamientos para la conservación de la conectividad a través de redes y corredores ecológicos. *Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas*. N° 30. Gland, Suiza: UICN.

The Pew Charitable Trusts (2020). Marzo. Informe: Un camino hacia la creación de la primera generación de áreas protegidas en altamar. Disponible en: https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2023/07/highseas_mpa_report_2023_esla.pdf (última visita: 26 de febrero de 2024).

Popova, E., *et al.* (2019). Ecological connectivity between the areas beyond national jurisdiction and coastal waters: Safeguarding interests of coastal communities in developing countries. *Marine Policy*, 104. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.02.050> (última visita: 28 de febrero de 2024).

Watson-Wright, W.; y Valdés, J. L. (2019). Gobernanza fragmentada de nuestro único océano global. *El futuro de la gobernanza de los océanos y el desarrollo de capacidades. Ensayos en honor a Elisabeth Mann Borgese (1918-2002)*. (16-22). Boston, Massachusetts: Brill | Nijhoff.

5.5 Situación de los Pueblos Indígenas en la Argentina. Avances y desafíos que enfrentan a treinta años de la incorporación del artículo 75, inciso 17 en la Constitución nacional



Sandra Ceballos

Abogada. Especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Docente de Grado y Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina) y de la Cátedra Indígena Intercultural FILAC (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe). Presidenta y socia fundadora de la Asociación de Abogadas y Abogados de Derecho Indígena (AADI, Argentina). Presidenta de la Asociación de Mujeres Abogadas Indígenas (AMAI, Argentina). Coordinadora de la Comisión de Abogados de Derechos Indígenas del Colegio Público de la Abogacía de la Capital Federal (CPACF, Argentina).

RESUMEN EJECUTIVO

Han transcurrido treinta años de la reforma de la Constitución nacional, en la cual se han incorporado los derechos de los Pueblos Indígenas. La brecha de implementación entre la norma y su aplicación efectiva constituye una deuda pendiente. El racismo estructural y la discriminación que aún persiste en buena parte de la sociedad conspiran para su efectivo cumplimiento.

En este artículo hacemos un repaso de los avances y desafíos que nos plantean los reconocimientos incorporados respecto a Pueblos Indígenas en nuestra carta magna.

Introducción

La situación de los Pueblos Indígenas en la Argentina, a treinta años de la reforma de la Constitución nacional, que incorporó el artículo 75, inciso 17, con sus varios reconocimientos y nuevos estándares para el ejercicio de sus derechos, nos enfrenta al gran desafío de lograr cambios profundos en la organización institucional de nuestro país a fin de garantizar el cumplimiento de estos derechos.

Los Pueblos Indígenas han logrado una creciente aceptación respecto a su derecho a la identidad. Sin embargo, aún estamos lejos de considerar que el espíritu de la norma se haga efectivo en lo atinente a sus territorios y gestión de recursos naturales, así como en el ejercicio del derecho a ser consultados cada vez que el Estado tome medidas administrativas o legislativas que vayan a afectarles.

En la Argentina, el año 2023 estuvo signado por los avances en contra de los Pueblos Indígenas mediante represiones, desalojos, violencia sexual contra mujeres y violencia medioambiental. En junio de ese año, ante una reforma de la Constitución de Jujuy, el pueblo de la provincia se manifestó en contra por la ilegalidad y falta de consulta previa con la que fue aprobada. Ante las muestras populares de repudio y manifestaciones en contra de esta decisión legislativa, se produjeron violentas represiones, con consecuencias muy graves para la vida y la salud de miembros de Pueblos Indígenas, incluyendo listas de personas perseguidas por las fuerzas de seguridad y víctimas de represalias del poder político. Representantes del Tercer Malón de la Paz marcharon y acamparon de forma pacífica frente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, solicitando que se los escuchara y se declarara la inconstitucionalidad de la reforma provincial; tras cuatro meses, tuvieron que regresar sin haber logrado sus objetivos.

Además, persisten graves problemas estructurales de pobreza y falta de acceso al ejercicio y defensa de los derechos específicos de los que deberían gozar como Pueblos Indígenas. El avance de las industrias extractivas amenaza a nuestra Madre Tierra y la vida de los hermanos y hermanas que día a día la defienden poniendo en juego su propia integridad física.

Con la llegada al poder de un nuevo gobierno, de carácter neoliberal, que defiende a genocidas de la última dictadura militar y considera a los Pueblos Indígenas usurpadores y delincuentes, las comunidades indígenas en la Argentina se encuentran en un contexto muy peligroso y demandan más que nunca nuestro compromiso.

La brecha de implementación es cada vez mayor, tal vez en simetría con la denominada “grieta política” que divide a los argentinos.

Antecedentes

En 2023 se cumplió un siglo desde la primera vez que un dirigente indígena llegó a Ginebra para intentar sentarse a la mesa de la entonces Sociedad de las Naciones. Era el jefe cayuga Deskaheh, que pertenecía a las primeras naciones de Canadá y resultó ser el pionero en la gestión internacional de derechos de los Pueblos Indígenas.

Más adelante, en la década del setenta, gracias al activismo del movimiento indígena a través de encuentros internacionales, se inició la gestación de los cambios normativos que se fueron dando a nivel internacional con el advenimiento de los derechos humanos. Más de mil delegados llegados a Port Alberni, Canadá, en 1975, fundaron el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, sentando las bases de los reclamos y reivindicaciones que luego llevaron a las Naciones Unidas.

La primera Conferencia Internacional de las ONG sobre Discriminación contra las Poblaciones Indígenas de las Américas se celebró en el Palacio de las Naciones en 1977, con una gran participación de representantes indígenas. En 1982, se formó el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, por resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), con el objeto de lograr un documento internacional. En 1989, en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se aprobó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Tras más de veinte años de constantes viajes y negociaciones, el 13 de septiembre de 2007, y por consenso general —ya que los cuatro países que habían votado en contra finalmente adhirieron—, se logró la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por parte de la Asamblea General. En la Declaración, quedó plasmado el piso mínimo de derechos de los Pueblos Indígenas.

Por otro lado, la Reforma de 1994 de la Constitución Nacional de la Argentina receptó los estándares internacionales sobre Pueblos Indígenas, por lo que el país se convirtió en uno de los primeros de América Latina en reconocer en su Carta Magna los derechos de los Pueblos Indígenas (luego vendrían mayores avances para la región con las nuevas constituciones latinoamericanas). Sin embargo, falta mucho aún para un ejercicio pleno y efectivo del marco normativo. A pesar de la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a favor de la operatividad del artículo 75, inciso 17 de la Constitución nacional, existe una fuerte resistencia a su aplicación.

Derechos contemplados antes y después de la reforma constitucional. Cambio de paradigma

En 1853, reunidos en Santa Fe, los convencionales aprobaron la Constitución nacional, que invisibilizó a los Pueblos Indígenas, ya que en el artículo 64 de Atribuciones del Poder Legislativo se arrogaba “la colonización de tierras de propiedad nacional”. Con la reforma en la Convención Constituyente *ad hoc* de 1860, se proclamó, en el artículo 67, inciso 15, “proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo”.

Con un evidente tinte negacionista, ya que considera a los Pueblos Indígenas como seres peligrosos y necesitados de un dios para que se sosieguen, el paradigma dominante les niega sus derechos fundamentales, incluso el derecho a la libertad de cultos aprobada en la Asamblea del año XIII. Para demostrar que no estaba en la voluntad de aquellos legisladores un trato misericordioso, el convencional Juan Francisco Seguí sostuvo directamente que él “votaría por su exterminio”,¹ tal la transcripción del Acta del debate, citada por el doctor Eulogio Frites (2011:50).

Reforma constitucional de 1994

Con el objeto de reformar la Constitución nacional, se conformó la Convención Nacional Constituyente de 1994, y el 11 de agosto de ese año se aprobó por unanimidad el proyecto final de la cláusula que contempla los derechos de los Pueblos Indígenas. Este logro fue celebrado con profunda emoción por los representantes presentes, pertenecientes a catorce Pueblos Indígenas diversos. Fue el fruto de un gran activismo de las organizaciones indígenas que lucharon para que sus derechos colectivos fueran incluidos. Ello demandó discusión y consensos con todos los bloques. También influyó el trabajo internacional del movimiento indígena en las Naciones Unidas y el logro de la aprobación del Convenio 169 de la OIT.

El anterior artículo 67, inciso 15 fue modificado por el artículo 75, inciso 17 de la Constitución nacional, respecto a las atribuciones del Congreso:

1. Acta del debate de la Convención Constituyente de 1860 respecto de las declaraciones del convencional Seguí: “Que en su concepto la atribución 15 tal como está redactada, carecía de significación y aparecería en los dos principios que establecía, pues los medios para conservar el trato pacífico con los indios son diametralmente opuestos a los que reclama la defensa de la frontera, amenazada siempre por ellos, que pedía explicaciones sobre el modo como se pensaba conservar el trato pacífico y los esfuerzos que habían de hacerse para atraerlos y civilizarlos, porque si ellos habían de ser ineficaces, él (Seguí) votaría por su exterminio, sin comprometer sus sentimientos de caridad”.

Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano: ninguna de ellas será enajenable, ni susceptible de gravámenes o embargos.

Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

El Estado reconoce en la cláusula que los Pueblos Indígenas preexisten a la conformación del Estado argentino. Por ello se ha cuestionado la ubicación en la que se ha incluido el artículo 75, inciso 17 dentro de las atribuciones del Congreso. Se considera, en cambio, que habría sido más correcto incluirlo en la parte dogmática de la Constitución Nacional, ya que, debido a su preexistencia como pueblos, son considerados sujetos de derecho público, por lo cual están dotados de autonomía y libre determinación.

La cláusula avanza en favor de los territorios indígenas al otorgarles inenajenabilidad, intransmisibilidad e inembargabilidad, con un evidente fin de proteger el derecho colectivo a la tierra y el territorio. Como refiere el doctor Eduardo Hualpa (2014:144), es habitual el método de desapoderamiento por el cual descendientes indígenas terminan vendiendo por “migajas” sus derechos sucesorios.

La mayoría de los conflictos se dan en torno a los recursos naturales, ya que la cláusula reconoce a los Pueblos Indígenas la participación en la gestión de estos, en concurrencia con las provincias, lo cual entra en conflicto con el dominio originario reconocido a las provincias en el artículo 124 de la Constitución nacional. En estos casos, el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas debería aplicarse en la interpretación de la cláusula.

Con esta nueva cláusula se postula un cambio respecto a la relación del Estado con los Pueblos Indígenas. A pesar de la matriz liberal de nuestra Constitución, con la incorporación de derechos colectivos, y de esta cláusula específica, cambia el paradigma hacia la interculturalidad, entendida como una relación de pares que pueden y deben interrelacionarse en un pie de igualdad.

Los Pueblos Indígenas frente a un nuevo gobierno

A pesar de que el Estado argentino mantiene una gran deuda con los Pueblos Indígenas, en los años anteriores al inicio del nuevo gobierno, en diciembre de 2023, se avanzó, aunque muy lentamente, con los relevamientos territoriales y fallos jurisprudenciales que los beneficiaron. Varios proyectos de ley quedaron sin tratamiento, como el de propiedad comunitaria indígena, el que se refiere al derecho a la consulta previa, libre e informada, y otro sobre capacitación a los funcionarios/as del Estado sobre derecho indígena. Por otro lado, a pesar de la vigencia de la Ley 26.160 de Comunidades Indígenas, continuaron los desalojos forzosos.

La mencionada ley declara la emergencia territorial de las comunidades indígenas del país, suspende la ejecución de sentencias o actos procesales cuyo objetivo fuera el desalojo y ordena el relevamiento técnico-jurídico-castral de los territorios comunitarios, en cabeza del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INAI), en coordinación con el Consejo de Participación Indígena, los institutos aborígenes provinciales, universidades nacionales, entidades nacionales, provinciales y municipales, organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales.

Con el advenimiento del nuevo gobierno, de corte neoliberal, cuyas propuestas de campaña tenían como prioridad la propiedad privada y hacían referencia a próceres como Domingo Faustino Sarmiento, enemigo acérrimo de los Pueblos Indígenas, el futuro se presenta muy difícil para los originales habitantes de estas tierras.

El dirigente Jorge Nahuel, coordinador de la Confederación Mapuche de Neuquén, se expresó ante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/23 del Presidente de la República, manifestando su absoluto rechazo:

Bajo la falsa apelación de una necesidad y urgencia, intenta arrasar con derechos básicos, habilita la venta de bienes comunes, ambientales y científicos. Atenta contra derechos gremiales y laborales, lesiona gravemente el sistema de salud y rompe las reglas fundantes del sistema democrático. Nosotros asumimos que hemos vivido un sistema democrático débil, incompleto y desigual que ha impedido que las naciones indígenas ocupen el lugar que les corresponde. Pero con toda esas falencias que el sistema democrático ha tenido, que son reparables con la participación popular, van a desaparecer ante este autoritarismo represor, clasista, racista y que está organizado para una mayor explotación a manos de los grupos de poder económico concentrado.

Tomando en cuenta la gran deuda pendiente de cumplimiento de la manda constitucional desde su aprobación, y de las políticas públicas sobre Pueblos Indígenas, resulta fundamental avanzar en la promoción y cumplimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas por parte del Estado argentino. Así como en el efectivo cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Asociación de Comunidades Indígenas Lhaka Honhat contra el Estado argentino del año 2020, que después de más de veinte años condenó al Estado por la violación de sus derechos territoriales, culturales, a un ambiente sano, a la alimentación y al agua. Sin dudas, la sentencia de la CIDH del 6 de febrero de 2020 ha sido progresista, ya que no solo reconoce los derechos territoriales, sino también derechos medioambientales. Le ordena al Estado argentino que delimite y entregue el título único de propiedad a las 132 comunidades indígenas sobre su territorio. La Corte ordena además que el Estado concrete el traslado de la población criolla fuera de ese territorio y que se abstenga de realizar actos sobre el territorio indígena que puedan afectar su existencia, entre otras medidas reparatorias.

El Estado argentino, en ejercicio de su soberanía, ha suscrito la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se ha sometido a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Conclusiones

En la columna de los avances podemos decir que, a pesar de todo, es sumamente valioso contar con legislación propia de los Pueblos Indígenas, tanto en la Constitución nacional como en los instrumentos internacionales, ya que estos reconocen los nuevos estándares jurídicos. Como decía el doctor Bartolomé Clavero respecto a la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, esta es de suma trascendencia no solo para indígenas, sino también para los no indígenas y para todo el sistema de derechos humanos. Esto obedece a que la mencionada Declaración sienta las bases para la universalidad de los derechos y para que los Pueblos Indígenas gocen de derechos en condiciones de igualdad con el resto de la humanidad. Tal lo expresado en el artículo 3 de la Declaración: “Los Pueblos Indígenas tienen derecho a la libre determinación, en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

Los desafíos vienen, sin duda, en relación con el racismo estructural que aún persiste en buena parte de la sociedad, que es permeable a los discursos de odio y estigmatizantes hacia los integrantes de Pueblos Indígenas.

Esto resulta mucho más grave cuando el mensaje se emite desde los poderes del Estado y se aplican políticas públicas deshumanizadas. La doctora Silvina Ramírez (2023) sostiene que “el principal impedimento para llevar adelante el relevamiento, demarcación y titulación de los territorios es la falta de voluntad política”.

Es fundamental tomar en cuenta la capacidad de resiliencia que vienen demostrando los Pueblos Indígenas en su lucha contra el colonialismo universal, y traer al debate las palabras del doctor Frites ante el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la ONU: “Un pueblo que oprime a otro no puede ser libre”.²

Bibliografía

Frites, Eulogio (2011). *El derecho de los pueblos indígenas*. Buenos Aires, PNUD.

Hualpa, Eduardo (2014). *Derechos constitucionales de los pueblos indígenas*. Buenos Aires, Ad-Hoc.

Ramírez, Silvina (2023). *Introducción a los derechos de los pueblos indígenas*. Buenos Aires, Ad-Hoc.

2. Dr. Eulogio Frites ante el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la ONU, como delegado del AIRA Asociación Indígena de la República Argentina., Ginebra, 1º de agosto 1991

5.6 Personas defensoras de los derechos humanos en América Latina: enfrentando los impactos de conductas empresariales irresponsables



Lady Nancy Zuluaga Jaramillo

Abogada colombiana, activista de derechos humanos. Docente en Derecho Internacional Público, Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos y Empresas y Derechos humanos. Coordinadora de proyectos e investigadora legal del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos.

RESUMEN EJECUTIVO

Las personas defensoras de los derechos humanos están en la primera línea en el terreno defendiendo estos derechos. Ellas cumplen un papel esencial en denunciar y visibilizar prácticas empresariales irresponsables que dañan los ecosistemas, el medioambiente y las comunidades. Sin embargo, con frecuencia, son atacadas, acosadas y silenciadas debido a su activismo. Muchos ataques se presentan en el contexto de actividades empresariales vinculadas a sectores como los de energía renovable, agroindustria, tala y madera, y petróleo, gas y carbón. Para la protección de las personas defensoras, es crucial que se apliquen tanto los principios rectores sobre empresas y derechos humanos como la guía orientadora para garantizar el respeto de las personas defensoras de derechos humanos en el contexto de actividades empresariales, elaborada por el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos, así como que se desarrollen estándares por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Introducción

Las personas defensoras de los derechos humanos están en la primera línea defendiendo nuestros derechos y los de la naturaleza. Ellas cumplen un papel esencial en denunciar y visibilizar prácticas empresariales irresponsables que dañan los ecosistemas, el medioambiente, las comunidades y sus territorios. A través de su trabajo, presionan a gobiernos, instituciones internacionales, organismos de derechos humanos, empresas e inversionistas a fin de que adopten medidas eficaces para proteger los derechos humanos. Sin embargo, debido a su activismo son atacadas, intimidadas, acosadas y silenciadas con frecuencia. Muchos de estos ataques están ligados a la participación directa e indirecta de actores empresariales.

Aunque los ataques en contra de las personas defensoras ocurren en todo el mundo, América Latina es considerada una de las regiones con la situación más crítica. Estos ataques ejercen una presión significativa sobre los derechos a la protesta, a la libertad de expresión y reunión, a la integridad personal y a la libertad personal. También reducen el espacio cívico que debería utilizarse para defender un medioambiente saludable y la protección de la naturaleza.

Este artículo sintetiza la situación actual que experimentan las personas defensoras de los derechos humanos en la región, da cuenta de la magnitud de los ataques y los desafíos que enfrentan, y explica algunas de las estrategias y oportunidades actuales para avanzar en su protección.

Contexto

América Latina y el Caribe se ha visto marcada por prácticas de explotación de recursos naturales, negación de los derechos a la tierra y al territorio, y por el racismo y la discriminación contra los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y comunidades campesinas (CIDH, 2015:12). Un sinnúmero de empresas se ha insertado en los territorios para llevar a cabo actividades económicas extractivas, e implementar megaproyectos de energía renovable, infraestructura, transporte y monocultivos, así como muchas otras actividades, lo que ha generado impactos en materia de derechos humanos y del medioambiente (CIDH, 2019:100).

Estas actividades económicas se han expandido a largo y ancho de la región, en una expansión que se ha caracterizado por la falta de cumplimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo aquellos relacionados con la protección del medioambiente. De

esta manera, al insertarse en las economías internas en la región, un gran número de actores económicos han reconfigurado las relaciones entre los Estados y sus poblaciones hasta el punto de generar relaciones asimétricas que han originado graves afectaciones a los derechos humanos. En estas relaciones asimétricas, mientras los beneficios económicos de las empresas transnacionales se incrementan —y, en algunos contextos, los Estados se ven favorecidos en el ámbito económico, así como en infraestructura, desarrollo tecnológico, transformación de actividades económicas y laborales—, la protección de los derechos humanos se deteriora (CIDH, 2015:24). Además, este tipo de relaciones han provocado un círculo vicioso en el cual la producción de normas jurídicas favorece a las empresas transnacionales por encima de la protección de los derechos humanos, y a la vez, estas profundizan las mismas asimetrías (Antonelli, 2009:51-101). En conexión con esto, María Laura Böhm (2019:24) explica lo siguiente: “Los que están mejor posicionados en su situación política y económica siempre se benefician, y aquellos que históricamente sufren los avances del Estado moderno, su urbanización y tecnologización son campesinos marginados, comunidades rurales y culturas indígenas”.

Esta asimetría evidencia la capacidad de las empresas y de los Estados para controlar los efectos de sus acciones, controvertirlos, definirlos u ocultarlos. Pone de manifiesto también la contraposición entre la amplia serie de derechos que tienen las empresas transnacionales y sus limitadas obligaciones en materia de derechos humanos (Hernández, 2009:478). En el interior de esta relación asimétrica, las poblaciones afectadas no cuentan con las mismas posibilidades que las empresas para ser escuchadas, exponer sus intereses o manifestar sus necesidades particulares; en concreto, no son siempre objeto de protección por los sistemas legales y judiciales.

Enrique Viale y Maristella Svampa (2014:200) mencionan que, como resultado de esta relación asimétrica, las empresas transnacionales reorientan la economía de los lugares donde se asientan, conforman enclaves para la exportación y sustituyen a los Estados, menospreciando y violentando las decisiones de las poblaciones e imponiendo planes de reordenamiento territorial.

Es en este contexto de profundas asimetrías donde las personas defensoras de derechos humanos y del ambiente desempeñan un rol fundamental no solo para desafiar las relaciones asimétricas y los impactos de prácticas empresariales irresponsables, sino también para buscar justicia, verdad y reparación. De esta manera, personas defensoras de los derechos humanos en América Latina y el Caribe han contribuido a visibilizar los impactos en derechos humanos, el ambiente, la tierra y el territorio ocasionados por prácticas empresariales nocivas que incumplen, entre otros, con su deber

de debida diligencia dentro de sus operaciones y actividades económicas (CIDH, 2019:317).

Quienes realizan esta tarea sufren frecuentes amenazas, riesgos a su vida, hostigamientos y estigmatización por su labor de defensa de los derechos humanos (CIEDH, 2023:4). Estos ataques buscan intimidarlas, acallarlas o silenciar su trabajo y activismo. En consecuencia, América Latina es considerada la región más peligrosa del mundo para defender los derechos humanos; en concreto, para quienes visibilizan los impactos en materia de derechos humanos por actividades económicas espurias (Global Witness, 2023).

Muchos ataques contra las personas defensoras que visibilizan los impactos negativos de actividades económicas en la región involucran la complicidad entre Estados, fuerzas de seguridad, empresas y otros actores no estatales, incluidas organizaciones mineras y madereras ilegales, fuerzas paramilitares y grupos delictivos organizados, que a menudo facilitan operaciones empresariales perjudiciales (CIEDH, 2023:5). De la misma forma, algunas empresas están directamente involucradas en las agresiones en contra de las personas defensoras. Estas formas de involucramiento incluyen las siguientes:

- Llamar a la policía o a las fuerzas de seguridad del Estado para dispersar una protesta pacífica en relación con sus operaciones.
- Amenazar a dirigentes sindicales que están pidiendo mejoras en las condiciones de trabajo, despedirlos o solicitar su arresto.
- Colaborar con la represión estatal, por ejemplo, proporcionando servicios o productos que permitan la vigilancia física o digital.
- Promover políticas públicas o leyes que restrinjan las libertades cívicas, como leyes “antiprotesta”.
- Iniciar demandas civiles o denuncias penales contra personas defensoras por difamación, daños o incitación a cometer un delito grave.

En este panorama turbulento, donde se ponen en vilo las libertades cívicas y los derechos humanos, las personas defensoras de los derechos humanos en América Latina realizan un trabajo para proteger no solo sus derechos, sino también su cultura, medios de vida, recursos naturales y el medioambiente. De allí la importancia de conocer la naturaleza de los ataques a efectos de impulsar prácticas, normativas y medidas de seguridad apropiadas a las necesidades y expectativas de las personas defensoras.

Ataques a personas defensoras de los derechos humanos en América Latina, en cifras

Desde 2015, el Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH) recopila datos referidos a agresiones contra las personas defensoras de derechos humanos que plantean preocupaciones sobre operaciones empresariales.¹ En la base de datos del CIEDH, se incluyen casos de amenazas de muerte, violencia física, asesinatos, desapariciones, otras formas de intimidación y acoso judicial, dentro del que se encuentran acciones judiciales abusivas en contra de la participación pública (SLAPP,² por sus siglas en inglés).

En septiembre de 2023, el CIEDH publicó un informe que analiza datos de ataques a personas defensoras en América Latina y el Caribe ocurridos entre enero de 2015 y diciembre de 2022 (inclusive). El CIEDH identificó 1976 ataques contra personas y comunidades defensoras de los derechos humanos en la región (CIEDH, 2023:4). De acuerdo con este informe, las personas defensoras del clima, la tierra y el medioambiente en la región están particularmente en riesgo. Casi el 86% de los ataques durante el período de estudio se registraron contra personas defensoras de derechos humanos que protegen sus derechos a la tierra y su derecho a un medioambiente limpio, saludable y sostenible frente a prácticas empresariales dañinas. Usualmente, este grupo de personas están combatiendo la deforestación, la contaminación, la escasez de agua, la destrucción de los medios de vida y la biodiversidad, y protegiendo el patrimonio cultural.³

1. La base de datos que recopila ataques a personas defensoras de los derechos humanos se encuentra disponible en: <https://www.business-humanrights.org/en/from-us/human-rights-defenders-database/>

2. De acuerdo con el CIEDH, las SLAPP (*strategic lawsuits against public participation*) en el contexto de empresas y derechos humanos son estrategias judiciales iniciadas directamente por actores empresariales en contra de personas defensoras de derechos humanos que están visibilizando los impactos de las actividades económicas en los derechos humanos, el territorio y el ambiente. Dentro de estas se incluyen denuncias penales y demandas civiles iniciadas directamente por las empresas. Entre sus características se destacan las siguientes:

- "La acción judicial se entabló o fue iniciada por un actor privado (una empresa, el propietario de ella, o los empleados de esta).
- La acción judicial apunta a impedir actos de participación pública relacionados (pero no limitados) a los derechos humanos, la justicia social y la protección del ambiente, incluyendo críticas públicas o campañas de resistencia. La participación pública puede incorporar una variedad de actividades que van desde la protesta pacífica hasta la publicación de artículos de opinión, asumiendo que esta última se haga por razones de interés público.
- La acción judicial se interpone después de que las personas defensoras y/o organizaciones expresaran una crítica a las actividades económicas del denunciante o demandante, por haber publicado un reporte, divulgado información en redes sociales, participado en un evento o una entrevista, lanzado una campaña, organizado una manifestación y/u otros medios pacíficos.
- Las personas defensoras y/o organizaciones han sufrido otras formas de ataques relacionadas con su labor de defensa de los derechos humanos".

Más información disponible en: https://media.business-humanrights.org/media/documents/2022_SLAPPs_in_LatAm_ES_v7.pdf.

3. Para más información sobre datos a nivel global véase el informe "Personas defensoras de los derechos humanos y empresas en 2022: Desafiando el poder corporativo para proteger nuestro planeta", disponible en: <https://www.business-humanrights.org/en/from-us/briefings/hrds-2022/>.

Según el informe, alrededor del 35% de la totalidad de los ataques han sido contra personas defensoras indígenas. Además, muchos de estos ataques se relacionaron con la falta de respeto por los derechos colectivos a la tierra, el derecho a la autodeterminación y la autonomía, y el derecho a la consulta previa, libre e informada.

De igual manera, el informe señala que más de una quinta parte del total de ataques contra personas defensoras de derechos humanos en la región han sido contra mujeres defensoras y que el 38% de estos ataques fueron contra mujeres indígenas. Si bien las personas defensoras de todos los géneros reciben ataques debido a su trabajo en derechos humanos, las mujeres defensoras que desafían el poder de las empresas y las normas patriarcales de género enfrentan con frecuencia ataques específicamente de género. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las mujeres defensoras enfrentan diferentes formas de amenazas y desafíos específicos debido a su género, como la violación y el acoso sexual, la violencia física y psicológica, la discriminación, la marginación económica y la estigmatización o la difamación misógina, que deben analizarse y entenderse desde una perspectiva interseccional.

Entre enero de 2015 y diciembre de 2022, más de 550 personas en América Latina y el Caribe fueron asesinadas en relación con su labor de protección de los derechos humanos y el medioambiente. Esta cifra representó más de una cuarta parte de los casos registrados en América Latina con base en el informe del CIEDH, lo que demuestra la gravedad de la violencia en la región y la necesidad urgente de abordar las causas estructurales de estos ataques letales. Por su parte, el acoso judicial constituyó tres de cada diez ataques, incluyendo al menos 164 casos con el sello de las SLAPP. Es importante notar que cada vez es más frecuente que las empresas o actores vinculados a ellas utilicen el derecho penal para criminalizar la defensa de los derechos humanos cuando se intenta visibilizar los impactos negativos de prácticas económicas irresponsables o se busca justicia. Así, se hace uso de tipos penales redactados en términos amplios y genéricos para denunciar penalmente a las personas que se oponen a la ejecución de la actividad económica. Estos tipos penales incluyen la difamación, daños en la propiedad privada, sabotaje, terrorismo, rebelión, asociación ilícita e instigación a delinquir (CIDH, 2015:146).

En general, y de acuerdo con el informe del CIEDH, los cinco sectores más peligrosos para las personas defensoras en la región dependen directamente de los recursos naturales. Estos son minería, agroindustria, energía renovable, tala y madera, y petróleo, gas y carbón. Así, las industrias extractivas que ha sustentado el modelo energético mundial son las principales impulsoras de los ataques contra las personas defensoras de derechos y

no han proporcionado muchos de los beneficios económicos o el desarrollo típicamente prometidos a las comunidades y a los países (CIEDH, 2023:19).

Por otro lado, si bien las agresiones ocurren en toda la región, el 86% de los ataques se concentran en solo seis países: Honduras, México, Brasil, Colombia, Perú y Guatemala. Aunque algunos gobiernos han hecho esfuerzos sustanciales para desarrollar mecanismos nacionales que permitan proteger a las personas defensoras, incluidos Colombia, México, Honduras y Guatemala, en la práctica estos mecanismos no se implementan de manera efectiva y se necesita impulsar avances significativos.

Hacia la protección de las personas defensoras de los derechos humanos en América Latina

En 2021, el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos, establecido por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su guía orientadora para garantizar el respeto de las personas defensoras de derechos humanos en el contexto de actividades empresariales, aclaró la responsabilidad de los actores empresariales de respetar los derechos de las personas defensoras y subrayó el papel fundamental que estas desempeñan en visibilizar los impactos de prácticas empresariales irresponsables, así como su rol en los procesos de diligencia debida en materia de derechos humanos. De la misma manera, explicó que los Estados deben buscar que los mecanismos judiciales dispuestos para abordar los impactos negativos de las empresas respondan a las preocupaciones que en materia de seguridad puedan tener las comunidades, sus representantes legales y las personas defensoras al momento de activarlos (Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos, 2021:42). Esto complementa lo ya estipulado en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos. De esta manera, los Estados deben proteger la libertad de expresión y asociación y crear un entorno seguro donde las personas defensoras puedan hablar libremente sin represalias. Para ello es necesario adoptar medidas adecuadas que permitan prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas, leyes, reglamentos y enjuiciamientos eficaces. Las empresas y los inversionistas tienen, a su vez, la responsabilidad de no infringir los derechos humanos e identificar, prevenir y reparar cualquier daño contra las personas defensoras. Incluso en los casos en que no hay vínculos directos aparentes entre empresas o inversionistas y ataques, se espera que los actores empresariales con operaciones, cadenas de suministro, relaciones empresariales o inversiones utilicen su influencia para promover el respeto de los derechos de las personas defensoras y las libertades cívicas.

En el mismo sentido, la actualización de las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable publicada en octubre de 2023 establece lo siguiente:

Las empresas deberían tomar medidas para crear un espacio donde se puedan expresar de manera segura las preocupaciones sobre los impactos negativos relacionados con sus actividades o con las actividades de las entidades con las que tienen una relación comercial. Abstenerse y tomar medidas para prevenir el uso de represalias es importante para proteger el espacio cívico y para prevenir daños a grupos e individuos que buscan investigar, expresar o informar sobre tales preocupaciones (OCDE, 2023:14).

Las siguientes medidas son necesarias para asegurar una efectiva protección de las personas defensoras de los derechos humanos:

- a. Documentar los ataques a las personas defensoras de derechos humanos y reportarlos ante las instancias internacionales para comprender la extensión y magnitud del problema.
- b. Realizar reformas legislativas para evitar que se persiga a las personas defensoras por asuntos relacionados con difamación, injurias, calumnias y daños en la reputación de las empresas, entre otros.
- c. Introducir leyes e instituciones que protejan eficazmente a las comunidades y sus representantes frente a riesgos y amenazas respecto de su vida e integridad.
- d. Prever sanciones contra empresas que estén involucradas en actos de tal naturaleza.
- e. Realizar análisis de seguridad sobre la situación de las personas que están activando los mecanismos judiciales cuando estas lo consideren necesario.
- f. Prever protocolos y medidas de protección que se puedan ofrecer a las comunidades y sus representantes frente a posibles riesgos e intimidaciones en el marco de los procesos judiciales.
- g. Investigar activamente cualquier acto de hostigamiento o intimidación que sea denunciado por las comunidades y sus representantes dentro y fuera de los procesos judiciales.

Al respecto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es actualmente un terreno fértil para el avance en estos temas. Por ejemplo, el Tercer Informe sobre Defensores de Derechos Humanos en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos representa una oportunidad importante para revelar los desafíos que enfrentan los defensores y aclarar el papel de los Estados y actores empresariales para protegerlos. Igualmente, la próxima Opinión Consultiva sobre Cambio Climático por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es una oportunidad crucial para que la Corte desarrolle estándares a fin de que los Estados salvaguarden a las personas defensoras en el contexto de operaciones empresariales perjudiciales vinculadas a la crisis climática y se reconozcan las expectativas fundamentales según el derecho internacional para que los actores empresariales protejan a los defensores.

De la misma manera, será crucial la aprobación del plan de acción regional para proteger a las personas defensoras ambientales que busca implementar el artículo 9° del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) y que debería garantizar la promoción y protección del trabajo que desempeñan las personas defensoras del ambiente en la región.⁴ El Acuerdo de Escazú, que entró en vigor en abril de 2021, renueva la esperanza de mejorar la protección de las personas defensoras en América Latina y el Caribe y de establecer mecanismos claros para lograrlo. Este tratado fortalece el vínculo entre los derechos humanos y la protección del medioambiente al estipular obligaciones tendientes a que los Estados, entre otros aspectos, garanticen un entorno seguro y propicio para las personas defensoras y adopten medidas adecuadas y efectivas que permitan reconocer, proteger y promover todos sus derechos e investiguen y sancionen cualquier ataque que las personas defensoras experimenten mientras realizan su trabajo. De acuerdo con la iniciativa del Observatorio del Principio 10, de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), tan solo seis países en la región cuentan con instrumentos normativos específicos que protegen a las personas defensoras ambientales. De allí la importancia de avanzar hacia la adopción de medidas claras que impulsen los mecanismos de protección en la región bajo el Acuerdo de Escazú.

4. Una propuesta de este plan será sometida a consideración en la Tercera Conferencia de las Partes (COP3), que se realizará del 22 al 24 de abril del 2024 en Chile. Más información disponible en <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop3/es> (última consulta: 12 de marzo de 2024).

Conclusión

Con base en la información recopilada por el CIEDH, se puede concluir que los ataques en la región se llevan a cabo contra individuos, organizaciones y grupos, lo que causa daños físicos y psicológicos, impide el progreso en el trabajo de derechos humanos y agota los recursos de las personas defensoras. Las libertades fundamentales y el progreso hacia sociedades sostenibles, inclusivas y pacíficas están siendo amenazadas. Los ataques contra individuos también socavan los movimientos colectivos, fragmentando la resistencia contra la imposición de proyectos económicos y dañando el tejido social que sostiene a la sociedad civil y a las comunidades. De tal manera, es urgente la toma de acciones por parte de actores estatales y actores empresariales para prevenir, investigar, sancionar y remediar cualquier agresión en contra de las personas defensoras de derechos humanos.

En el marco de lo anterior, los Estados de América Latina y el Caribe deben no solo adoptar legislación que reconozca los derechos de las personas defensoras y su papel vital en la promoción de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y un medioambiente saludable, así como comprometerse con la tolerancia cero contra los ataques, sino también fortalecer mecanismos nacionales de protección ya existentes teniendo en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos.

Bibliografía

Antonelli, M. A. (2009). *Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos, pp. 51-101.

Böhm, M. L. (2019). *The crime of maldevelopment. Economic deregulation and violence on the global south*. New York/London: Routledge.

Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH). Guardianas y guardianes en riesgo. Enfrentando el abuso de las empresas en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://media.business-humanrights.org/media/documents/2023_Latin_America_HRDs_ES_nYpsNcp.pdf (última consulta: 6 de marzo de 2024).

Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH). Monitor de Minerales de Transición, actualización 2021-2022. Disponible en: https://media.business-humanrights.org/media/documents/2023_Transition_Minerals_Tracker_ES_qYG5z2y.pdf (última consulta: 6 de marzo de 2024).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2019). Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos.

Global Witness (s/f). Siempre en pie. Personas defensoras de la tierra y el medioambiente al frente de la crisis climática. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/es/standing-firm-es/> (última consulta: 6 de marzo de 2024)

Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos (2021). Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (Documento A/HRC/47/39/Add.2).

Hernández Zubizarreta, Juan; De la Fuente, Mikel; De Vicente Arias, Andrea; Irurzun Ugalde, Koldo, *et al.* (2013) *Empresas transnacionales en América Latina: Análisis y propuestas del movimiento social y sindical*. Bilbao: Hegoa.

Hernández Zubizarreta, J. (2009). *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: Historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*. Bilbao: Editorial Hegoa.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2022). Responsible Business Conduct in the Extractive and Minerals Sector in Latin America and the Caribbean.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023). Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable.

Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org> (última consulta: 12 de marzo de 2024).

Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.

5.7 Estado de Derecho Ambiental en la Argentina a treinta años de la reforma constitucional



María Eugenia Di Paola

Coordinadora de Programa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la Argentina. Profesora (Universidad de Buenos Aires, UBA). Especialista en Régimen Jurídico de los Recursos Naturales (UBA). Magíster en Derecho Ambiental (Elisabeth Haub School of Law en Pace University). Fue directora ejecutiva de FARN y coordinadora de Sustentabilidad de la Escuela de Posgrado del ITBA.



Catalina Asiain

Abogada especialista en Derecho Ambiental (UBA). Docente (UBA). Magíster en Derecho Ambiental y Energía (Georgetown University Law Center). Consultora del Banco Mundial.

RESUMEN EJECUTIVO

Sobre los pilares de su robusto marco constitucional, la República Argentina ha trazado un notable camino en el fortalecimiento de su legislación ambiental construido a lo largo de los años. La consagración del artículo 41 de la Constitución nacional (CN) refleja la primordial importancia de la protección ambiental para el desarrollo sostenible, recordándonos que se trata de un derecho inherente a la condición humana, en la concepción de los derechos humanos

*El análisis y las recomendaciones de políticas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de su Junta Directiva o de sus Estados miembros.

más básicos de las personas. Sin embargo, este progreso encuentra sus raíces en un pasado que precede a la reforma constitucional de 1994, dado que algunas provincias ya habían adoptado disposiciones ambientales en sus respectivas constituciones,¹ mientras que otras normas abordaban la protección del ambiente en relación con temáticas más antropocentristas, como la salud pública y la financiación internacional.

No obstante, con una organización federal en la cual las provincias pre-existentes a la Nación avanzaron en forma diversa, el desarrollo normativo ambiental ha sido dispar en el país. Así, la reforma constitucional armonizó el terreno y evitó posibilidades de competencia desleal entre provincias que la heterogeneidad normativa podría haber habilitado. A treinta años de esta trascendental reforma, y en el contexto de una crisis planetaria que nos desafía profundamente, con un amplio reconocimiento entre las y los argentinos de la problemática (PNUD, 2024), pero también con muchos retos en cuanto a una efectiva participación ciudadana, este artículo realiza un breve análisis de los logros, desafíos y aspectos por considerar para evitar retrocesos, con una perspectiva de Estado de Derecho Ambiental.

Breve balance sobre logros en relación con el Estado de Derecho Ambiental

La reforma a la Constitución nacional de 1994, siguiendo los principios establecidos en la Declaración de Estocolmo de 1972, incorporó la cuestión ambiental desde una perspectiva integral, comprendiendo el derecho a un ambiente sano y equilibrado, y reforzando el concepto de desarrollo sostenible (Nonna, 2017). A través del artículo 41 también se fija un objetivo a largo plazo en suma congruencia con lo que años más tarde sería plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al prever la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Cuestión no menor, impone obligaciones en cuanto al ejercicio de este derecho, y prevé una vía de acceso a la Justicia para hacerlo valer en su artículo 43 a través del amparo. Asimismo, la Constitución de 1994 abordó de manera específica el tema de los recursos naturales, en particular en lo que respecta a su uso racional como límite al dominio originario que explícitamente reconoce a las provincias. Todo esto, de la mano de la distribución de competencias en materia ambiental, que dejan para la Nación establecer las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias sus

1. Por ejemplo, las constituciones de La Rioja y San Juan de 1986 establecieron el deber estatal de preservar el medioambiente, mientras que la Constitución de Santiago del Estero, del mismo año, colocó a cargo de las autoridades locales la "protección del ecosistema" y del "equilibrio ecológico". Véase C. Botassi (2004). El Derecho Ambiental en Argentina, *Revista de Direito Ambiental da Amazônia*.

complementarias, efectivizando el piso de protección para un derecho al ambiente real en todo el territorio y atendiendo las realidades locales.²

Pasados más de cuarenta años desde la vuelta a la democracia en nuestro país, treinta desde la reforma constitucional, 22 desde la sanción de la Ley 25.675 General del Ambiente (LGA), y nueve desde la adopción de la Agenda 2030, resulta evidente la trascendencia de nuestro bagaje constitucional en la facilitación de diálogos entre la agenda internacional y nuestro ordenamiento jurídico. Este diálogo de fuentes propicia un entramado sólido, y profundiza el análisis de las cuestiones contempladas tanto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como en otros instrumentos pertenecientes al *corpus iuris* ambiental internacional, que no contaban o no cuentan con normas que las recepten y regulen internamente. Con 12 leyes de presupuestos mínimos aprobadas por el Congreso desde la reforma, que incluyen una ley marco como la Ley General del Ambiente, vale la pena analizar los logros desde una perspectiva de evolución del Estado de Derecho Ambiental.

Como precursor de esta perspectiva, un gran constitucionalista como Germán Bidart Campos ya expresaba en 1991 que en el Estado social de derecho se busca suministrar las condiciones de acceso al goce de los derechos humanos y un espacio de libertad igualitariamente repartido en circulación por todos los ámbitos de la sociedad, precisamente para liberar el tramo indispensable de recorrer desde los derechos en que “se está” hacia el de los derechos en que se “debe estar” (Bidart Campos, 1991). Bidart además destacaba que la gestión coordinadora a cargo del Estado no aniquila la libertad personal ni social, ni equivale a que el Estado tome directamente a su cargo la totalidad de las tareas, pero sí a que adopte, promueva y concilie políticas de bienestar con participación de la sociedad y en el marco del principio de subsidiariedad.

En un reciente reporte, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) reconoció que el Estado de Derecho Ambiental tiene una relación intrínseca con los derechos constitucionales (United Nations Environment Programme, 2023). El reconocimiento constitucional incluye tanto derechos sustantivos como procedimentales y proporciona herramientas para fortalecer la protección ambiental desde varias ópticas. Esto implica no solo la salvaguarda de los derechos ambientales *per se*, sino también en relación con otros derechos fundamentales. Así, un ambiente sano y equilibrado es necesario para la realización del derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la propiedad y al trabajo, así como también

2. Artículo 41 y artículo 124 de la Constitución nacional.

a otros derechos culturales, sociales, económicos, civiles y políticos.³ En resumen, un ambiente sano es necesario para promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad, tal como dicta el Preámbulo de la carta magna.

Pero ¿cómo surge el Estado de Derecho Ambiental? Hacia finales del siglo XX, se observó una proliferación de convenciones y acuerdos ambientales internacionales, así como de regulación ambiental nacional, incluyendo el proceso de constitucionalismo ambiental (Esain, 2008). A principios de la década del 2000, los problemas de cumplimiento e implementación fueron reconocidos como un desafío serio para lograr los objetivos ambientales. Esto dio lugar a un enfoque en la gobernanza ambiental, evidente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20), y al surgimiento del término *Estado de Derecho Ambiental*. En 2013, el Consejo de Administración del PNUMA adoptó la Decisión 27/9⁴ y utilizó el término por primera vez, además de invitar a los gobiernos y otros actores a reforzar la cooperación internacional, regional y subregional para abordar el incumplimiento de las normas ambientales. En 2015, el concepto de Estado de derecho fue incluido en el ODS 16.3 (Promover el Estado de Derecho y garantizar la igualdad de acceso a la Justicia) y, en 2016, la Asamblea Ambiental de las Naciones Unidas instó a los países “a trabajar por el fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental a nivel internacional, regional y nacional”.⁵ Finalmente, en el 1º Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), también celebrado en 2016, se adoptó la Declaración Mundial sobre el Estado de Derecho Ambiental,⁶ en donde se lo definió como “el marco jurídico de derechos y obligaciones sustantivos y procesales que incorpora los principios del desarrollo ecológicamente sostenible en el Estado de derecho. (...) Sin él, la gobernanza ambiental y el cumplimiento de los derechos y obligaciones podrían tornarse arbitrarios, subjetivos e impredecibles”.⁷ Asimismo, allí se delineó una serie de criterios esenciales que han de cumplirse para considerar que existe Estado de Derecho Ambiental. Más aun, el PNUMA ha añadido en el reporte referido anteriormente algunos indicadores para evaluarlo en cada país.

3. Ampliamente reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional; entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

4. Decisión UNEP/GC.27/9 Advancing justice, governance and law for environmental sustainability.

5. Resolución 2/25 aprobada en la segunda Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEA) del PNUMA.

6. Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de derecho en materia ambiental, abril de 2016.

7. *Ibidem*.

Por su parte, y como iniciativa regional en este sentido, el programa de aplicación y cumplimiento de normas ambientales lanzado en 2002 por FARN con el apoyo del Instituto del Banco Mundial ya identificaba problemas vinculados a cada uno de los elementos que componen un Estado de Derecho Ambiental que afectaban (y siguen afectando) la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental en América Latina.⁸ Entre ellos, destacamos dos que continúan representando un significativo desafío para un cumplimiento constante y efectivo: la coordinación entre diversas jurisdicciones y niveles de gobierno y la continuidad en las políticas ambientales.⁹

Ante el panorama ambiental y climático (y, consecuentemente, social y económico) en la Argentina contemporánea y en el mundo, y frente a los desafíos de coordinación y continuidad, se torna imperativo reconocer la importancia de contar con estándares constitucionales como los plasmados en nuestra carta magna, y revisar estos puntos a la luz de la reforma y su impacto sobre nuestro marco legal. Este análisis es vital para reafirmar los sólidos cimientos ambientales de nuestro sistema jurídico, cuya arquitectura se sustenta en el reconocimiento constitucional. En este contexto, procederemos a analizar algunos de los indicadores y criterios antes citados para realizar un balance desde la reforma de 1994, explorando algunos aspectos fundamentales del Estado de Derecho Ambiental.

Normas ambientales justas, claras e implementables

La República Argentina ostenta un entramado legal ambiental claro y exhaustivo, marcado por al menos tres etapas de evolución de esta rama autónoma del derecho a partir de la reforma constitucional, cada una de las cuales ha significado una conquista de derechos que es muy importante mantener en aras de progresividad y no regresión. La inclusión de los artículos 41 y 43 en la CN inauguró una etapa en la legislación ambiental¹⁰ que reconoce el derecho al ambiente, introduce la noción de presupuestos mínimos de protección ambiental en todo el territorio, y el amparo colectivo ambiental como garantía ante la Justicia, de la mano del reconocimiento de la preeminencia a los tratados internacionales en el artículo 75, inc. 22 (tanto los de derechos humanos que revisten jerarquía constitucional como aquellos aprobados por el Congreso Nacional que revisten jerarquía supralegal) (Di Paola, 2014).

8. 1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2022.

9. *Ibidem*, pág. 26.

10. Siguiendo a M. E. Di Paola (2014) en "La labor del Congreso y la sociedad civil desde la vuelta a la democracia en Argentina", en *Informe Ambiental Anual*, publicado por Fundación Ambiente y Recursos Naturales, reconocemos como primera etapa aquella que, culminando en 1994, abarca legislación vinculada a la salud pública, a requerimientos de financiamiento internacional y otros temas puntuales, presentando un crecimiento desigual temático y territorial.

A esto siguió una etapa que comienza en 2002 con la sanción de las leyes de presupuestos mínimos, la LGA y las leyes sectoriales respectivas,¹¹ y otra posterior marcada por la adopción de la Agenda 2030 en 2015, en la cual se ha hecho evidente la necesaria formación de alianzas estratégicas entre el gobierno, el sector privado, la sociedad civil, la academia y otras instancias para la elaboración de leyes ambientales y, sobre todo, para su implementación (Di Paola y Asiain, 2022).

En este último sentido, entramos en el cuello de botella del derecho ambiental contemporáneo, que es el desafío para su adecuada implementación. Es crucial destacar que, cuando se trata de normas ambientales, la aplicación y el cumplimiento no se agotan con la creación de un régimen de monitoreo, inspecciones y sanciones. Según Brown Weiss (2012), la aplicación y el cumplimiento de las normas ambientales —sobre todo, en el ámbito internacional, aunque es posible trazar un paralelismo en el ámbito doméstico— poseen dos dimensiones: la voluntad de cumplir y la capacidad de hacerlo. La primera es esencial, pero la segunda también resulta imprescindible y se desglosa en varios elementos que pueden variar entre recursos humanos especializados, estructura gubernamental que soporte la implementación de la norma y financiamiento, entre otros. Entonces, si una autoridad posee la voluntad de cumplimiento, pero carece de capacidad para llevarlo a la práctica, un régimen de sanciones deviene insuficiente. Es necesario, de esta forma, que los instrumentos ambientales (locales, provinciales, nacionales e incluso los internacionales) contengan mecanismos de incentivos y fortalecimiento institucional para generar esas capacidades de aplicación y cumplimiento que los distintos niveles de gobierno requerirán para una adecuada implementación.¹²

Asimismo, en la República Argentina se suman los desafíos propios de una organización federal, en la cual ha sido clave el aporte de la reforma constitucional de 1994, en torno a la distribución de competencias Nación-provincias, y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también la relación entre las provincias y sus municipios. Además de la regulación normativa del derecho al ambiente, resulta fundamental la necesaria consistencia y coherencia en la implementación, en línea con lo señalado por Frías (2002) y Sabsay (2009) para el logro de un adecuado federalismo de concertación que fortalezca la protección ambiental en el cumplimiento de esta rama autónoma del derecho.

11. La Ley General del Ambiente contiene el abecé: los principios, los objetivos, los instrumentos de la política ambiental y el Sistema Federal Ambiental en el país. Luego las diferentes leyes sectoriales regulan hasta ahora residuos industriales, bifenilos policlorados, aguas, acceso a la información pública ambiental, residuos domiciliarios, bosques nativos, quema de pastizales, glaciares, sistema nacional del fuego, cambio climático.

12. *Ibidem*.

Acceso a la información, participación pública y acceso a la Justicia y herramientas estratégicas (Evaluación Ambiental Estratégica, Evaluación de Impacto Ambiental y Ordenamiento Ambiental del Territorio)

La ratificación del Acuerdo de Escazú¹³ representa para América Latina y el Caribe en general, y para la República Argentina en particular, uno de los hitos más asequibles a este respecto, añadiendo un importante valor a la normativa ambiental interna –sin perjuicio de su grado de desarrollo– y colocando una gran responsabilidad sobre cada uno de los poderes del Estado en torno a la implementación del derecho humano de toda persona a vivir en un medioambiente sano. Como trasfondo de los tres derechos de acceso, y en forma transversal a estos, contamos con una tendencia *in crescendo* en el reconocimiento de la justicia ambiental (Di Paola y Asiain, 2023) en los planos internacional, regional y doméstico, especialmente a la hora de cerrar la brecha informacional y participativa entre grupos en situación de vulnerabilidad y tomadores de decisiones. Este aspecto resulta fundamental en torno a los desafíos que se presentan en la implementación de las normas ambientales y su integración con los procesos de desarrollo, desde una mirada integral y concreta del vínculo entre inclusión y participación, para que las decisiones ambientales comprendan a la comunidad en su conjunto en sus procesos, en línea con lo señalado por el artículo 41 de la Constitución nacional.

Asimismo, las herramientas estratégicas de planificación y gestión resultan clave para hacer real el derecho al ambiente y también son incorporadas al Acuerdo de Escazú. En tal sentido, la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental, así como también el Ordenamiento Ambiental del Territorio, serán imprescindibles en el momento de tomar decisiones, junto con la consideración de monitoreos participativos de las actividades de alto riesgo ambiental.

Rendición de cuentas e integridad de instituciones y tomadores de decisiones

Para la implementación de las normas ambientales cobra importancia un cuarto pilar del desarrollo sostenible: la institucionalidad. Las instituciones deben demostrar rendición de cuentas, transparencia e integridad para proporcionar una protección ambiental efectiva.¹⁴

13. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, en vigor desde el 21 de abril de 2021. Ratificado por la República Argentina el 22 de enero de 2021.

14. Ver Asamblea General, Resolución A/RES/70/1: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 21 de octubre de 2015.

En esta línea, el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre Desarrollo Humano 2023/2024 identifica la desigualdad, la inseguridad y la polarización como obstáculos concretos para el desarrollo sostenible, y resalta que América Latina y el Caribe está experimentando un aumento más acelerado de la polarización política que otras regiones. Además, según encuestas del PNUD, la confianza en las instituciones ha disminuido significativamente entre 2009 y 2018, hasta cerca del 20%, lo que implica que solo una de cada cinco personas expresa confianza en su gobierno (PNUD, 2024b).

Por esta razón, en un contexto de desconfianza hacia las instituciones, es indispensable valorar los beneficios de un marco constitucional sólido —lo-gro que debemos en gran parte a nuestra reforma constitucional—, más allá de que haya desafíos por abordar en su implementación. Solo por dar un ejemplo, en diciembre de 2024, la Argentina cumplirá 15 años sin Defensor del Pueblo, figura sustancial para garantizar el acceso a la Justicia en materia ambiental y sin la cual carece de funcionalidad la legitimación activa dada en los términos del artículo 43 de la Constitución nacional y el artículo 30 de la LGA. Revertir esta acefalía a través de un proceso transparente, público y con instancias de participación ciudadana adecuadas es, sin dudas, una asignatura pendiente para el fortalecimiento de la democracia ambiental argentina.

Derecho ambiental y economía para el desarrollo sostenible

El gran desafío desde la consagración del derecho ambiental en sus distintos pasos de evolución ha sido su integración a la actividad económica frente a una concepción más anquilosada de contraposición de tutela ambiental versus desarrollo económico. En 1990, el PNUD innovó en la medición del progreso, priorizando el desarrollo humano sobre el producto bruto interno (PBI) para evaluar el bienestar en los países, considerando la libertad y oportunidades de sus habitantes. Treinta años después, la iniciativa incluyó un nuevo índice de desarrollo humano, el IDH, ajustado por presiones planetarias, en el que se integran, además, las emisiones de dióxido de carbono y la huella material.¹⁵ El IDH ajustado por presiones planetarias reveló en 2020 que ningún país logró alcanzar un desarrollo humano muy alto sin ejercer altas presiones sobre el planeta, quitando a cincuenta países del grupo de desarrollo humano muy alto, como reflejo de su dependencia de los combustibles fósiles y su huella material (PNUD, 2020). En su versión 2023/2024, el informe del PNUD (2024c) sobre desarrollo humano

15. La huella material consiste en una medida de la extracción de materias primas para cubrir la demanda nacional.

nos enseñó que los países que ejercen menos presiones sobre el planeta probablemente serán afectados de manera desproporcionada por los impactos de las presiones planetarias. También demostró que estas desigualdades crean dinámicas desestabilizadoras que, junto con una polarización intensificada característica de la realidad contemporánea, pueden retrasar las acciones para mitigar o reducir las presiones planetarias.¹⁶

Los límites planetarios nos muestran, entonces, la necesidad de una economía para la sostenibilidad en una concepción integral del triple impacto, considerando la dimensión ambiental, social y económica desde una mirada virtuosa. En este sentido, observamos que el derecho al ambiente que se consagra en el artículo 41 lo hace junto al concepto de desarrollo sostenible y, también, que las distintas herramientas de decisión, participación y, al fin y al cabo, del desarrollo resultan centrales para el sector empresarial.

Así, tal como indica el Informe de Financiamiento para el Desarrollo Sostenible 2024 lanzado el 10 abril de 2024 por parte de las Naciones Unidas en colaboración con una coalición de agencias internacionales,¹⁷ se necesitan medidas urgentes para movilizar financiamiento a gran escala y cerrar la brecha para el desarrollo, lo que demandaría actualmente 4,2 trillones de dólares anuales.

Sin embargo, y como se reconoce en la declaración política adoptada durante la Cumbre de ODS celebrada bajo los auspicios de la Asamblea General en septiembre de 2023 en Nueva York, es notable el aumento del déficit de financiación estimado para los ODS. Esto denota la urgencia de proporcionar a los países en desarrollo financiación para el desarrollo previsible, sostenible y suficiente procedente de todas las fuentes.¹⁸ En vistas del abanico de complejidades limitantes de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los países desarrollados, así como del presupuesto de los países en vías de desarrollo,¹⁹ es claro que esta urgencia está lejos de ser cubierta con capital estatal solamente. Para realizar un salto cuántico y sortear la brecha entre demanda y oferta es imperativo incorporar al paradigma del desarrollo sostenible otros medios para movilizar financiamiento, tales como el proveniente del sector privado. Aquí cobran relevancia las finanzas

16. *Ibidem*, pág. 57.

17. Ver United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads. (Nueva York: United Nations, 2024). Disponible en: <https://desapublications.un.org/publications/financing-sustainable-development-report-2024>

18. Declaración política del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General, A/HLPF/2023/L.1

19. El debilitamiento del comercio mundial, los costes elevados de endeudamiento, la elevada deuda pública, el persistente bajo nivel de inversiones y las crecientes tensiones geopolíticas ponen en peligro el crecimiento mundial. Véase: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2024_PR_GL_SP.pdf

sostenibles como nuevo paradigma, las soluciones basadas en la naturaleza y la necesidad de mecanismos de financiación innovadores que estén guiados por resultados.

Criterios específicos para la interpretación del derecho ambiental

Según el PNUMA, contar con directrices claras y detalladas de interpretación de la norma les permite a las agencias de implementación adoptar regulaciones y prácticas de ejecución consistentes, además de facilitar el cumplimiento por parte de las comunidades reguladas y del público en general. En nuestro país, dichas directrices del derecho ambiental se encuentran en gran medida plasmadas como principios²⁰ que, como sostiene Cafferatta (2009), son mandatos de optimización y la base misma de la disciplina y del régimen jurídico.

Además, el PNUMA considera en particular dos indicadores institucionales a la hora de evaluar el Estado de Derecho Ambiental en distintos países, que responden a dos interrogantes:

- ¿El derecho a un medioambiente sano está reconocido explícitamente en la Constitución, se considera implícito en otros derechos constitucionales, o está garantizado de alguna manera por la legislación a nivel nacional o subnacional? La Argentina constituye uno de los 110 Estados Parte de las Naciones Unidas, y uno de los 21 en América Latina y el Caribe, que reconocen constitucionalmente el derecho a un ambiente sano.
- Si el país reconoce el derecho a un medioambiente saludable, ¿los tribunales han adjudicado casos sobre el derecho a un medioambiente saludable a nivel nacional o subnacional?

En este sentido, los casos más exitosos se han basado en disposiciones constitucionales claras que incluyen no solo el contenido sustantivo del derecho, sino también recursos claros con acceso a remedios apropiados. En lo que respecta a precedentes judiciales en la Argentina, no podemos dejar de reparar en la influencia de la reforma constitucional sobre la evolución jurisprudencial, en especial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que permite al máximo tribunal fallar a favor del ambiente y la salud de las personas en múltiples escenarios, con una intervención activa en el proceso, y marcando un claro liderazgo en la región. El proceso dialógico que incorporó audiencias públicas en varias controversias ambientales es un claro ejemplo de ello.

20. Véase: Ley 25.675 General del Ambiente, artículo 4.

Así, la Corte posee una reconocida línea jurisprudencial que limita la discrecionalidad de las autoridades en numerosas ocasiones, promoviendo el federalismo de concertación al sortear discrepancias interjurisdiccionales como en “La Pampa c/ Mendoza”²¹ y encaminando la actividad privada en muchas otras. Desde planteos ligados a contaminación en cuencas interjurisdiccionales²² hasta la tutela de distintos ecosistemas como bosques nativos,²³ humedales,²⁴ glaciares y ambiente periglacial,²⁵ la Corte ha velado por la protección de derechos sustantivos como el derecho humano al ambiente y al agua²⁶, pero también de derechos procedimentales como los de triple acceso, poniendo de relevancia la ratificación del Acuerdo de Escazú²⁷. Se resalta, asimismo, la incorporación de los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua* al esquema de sus decisorios en el caso “Majul”, que reafirman la plena vigencia de los principios recogidos por la LGA y resignifica su alcance para la conservación del ambiente, sus ecosistemas y los recursos naturales en todas sus dimensiones.

Global, local y glocal como enfoques clave para el derecho al ambiente en la triple crisis planetaria

Para abordar problemas ambientales que son simultáneamente globales y locales, resulta esencial adoptar enfoques integrados de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Esto implica considerar las necesidades y el contexto de los actores locales, mientras se capitalizan los beneficios derivados de los compromisos internacionales. La combinación de estas perspectivas *bottom-up* y *top-down*, facilitada por el diálogo de fuentes que el derecho ambiental nos habilita, es fundamental para catalizar transformaciones significativas. Como ejemplo se señalan las seis subrayadas por el Secretario General de las Naciones Unidas en septiembre de 2023, que incluyen áreas críticas como los sistemas alimentarios, el acceso y la asequibilidad de la energía, la conectividad digital, la educación, el empleo y

21. CS, “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas”, Fallos 340:1695.

22. CS, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo)”, Fallos: 331:1622.

23. CS, “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, Fallos 334:275, y CS, “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales”, Fallos 340:1193.

24. CS, “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, Fallos 342:1203.

25. CS, “Barrick Exploraciones Argentinas S. A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos 342:917.

26. CS, “Recurso de hecho deducido por Aguas Bonaerenses S. A. en la causa Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S. A. y otros s/ amparo”.

27. CS, “Asociación Civil por la Justicia Ambiental y otros c/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”, Fallos: 344:3725.

la protección social, así como la lucha contra el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación.²⁸

En este sentido, para la implementación de la perspectiva *bottom-up*, es necesario contar con una ciudadanía ambiental fortalecida, más aún considerando los importantes resultados que ha tenido el histórico involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos legislativos y el acceso a la Justicia en materia ambiental. No obstante ello, en términos generales, una consideración central de acción ambiental (PNUD Argentina, 2024) es que

más de la mitad de las y los argentinos manifiestan preocupación por los temas ambientales, y en particular, expresan una alta percepción de impacto del cambio climático. Sin embargo, las acciones por el ambiente se realizan aún con poca frecuencia y mayormente en el ámbito del hogar. Estos hallazgos muestran, por un lado, que existe una plataforma entre las y los argentinos hacia la agenda ambiental, pero al mismo tiempo, que es necesario fomentar mecanismos institucionales para promover su efectiva participación (PNUD 2024a).

Asimismo estas transiciones no pueden lograrse sino con medios eficaces de implementación. Esto requiere un robustecimiento de la gobernanza, a través de marcos normativos fuertes, y del Estado de Derecho Ambiental, mediante la mejora de las capacidades del sector público para aplicar dichas normas, así como para generar las condiciones que permitan movilizar las inversiones necesarias a fin de sanear la brecha de financiación y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Conclusión

En un país con una historia de transición hacia el desarrollo sostenible y un marco estructurante como el que la reforma constitucional de 1994 ha fundado, debería ser indiscutible el soporte legal que, reforzado por los tratados internacionales, las leyes sectoriales posteriores, la acción de la sociedad civil y el ejercicio de los tres poderes con sus frenos y contrapesos, ha quedado firmemente arraigado. Aunque con deudas históricas y desafíos por delante, la República Argentina posee herramientas legales e institucionales suficientes para no apelar a la regresión en materia ambiental,

28. Véase: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2023). Seis transiciones: Vías de inversión para alcanzar los ODS. Disponible en: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2023-09/Six%20Transitions%20Spanish.pdf>

continuar fortaleciendo su marco ambiental y, aun más importante, hacerlo cumplir. Esto requerirá un esfuerzo conjunto de todos los sectores involucrados, en torno al Estado de Derecho Ambiental, con una consistente coordinación horizontal y vertical entre las autoridades, partiendo de una ciudadanía consciente y mayoritariamente sensibilizada hacia la problemática ambiental y el cambio climático. La participación efectiva de la sociedad civil debe ser fortalecida con una amplificación de voces, dando lugar a la acción clave de la juventud y las generaciones que guiarán el desarrollo en el futuro. Además, el compromiso del sector empresarial, junto con las emergentes economías, jugará un rol fundamental en este proceso.

La realización de las seis transformaciones llamadas por el Secretario General representa no solo un objetivo en sí mismo, sino también un medio esencial para alcanzar los ODS, y no quedan dudas de que la Constitución nacional posee un efecto multiplicador y acelerador que facilitará y agilizará su encauzamiento.

Bibliografía

Bidart Campos, G. (1991). *Teoría General de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Botassi, C. (2004). El Derecho Ambiental en Argentina, *Revista de Direito Ambiental da Amazônia*.

Brown Weiss, E. (2012). Strengthening Compliance with Climate Change Commitments, Coexistence, Cooperation and Solidarity (2 vols.), *Brill Nijhoff*, 693-720.

Cafferatta, N. (2009). Principios de Derecho ambiental. *Revista de Derecho Ambiental del Instituto de Derecho y Economía Ambiental*.

Cafferatta, N. (2011). Summa Ambiental: Doctrina, Legislación-Jurisprudencia, *Revista de Derecho Ambiental-Jurisprudencia Argentina*, 1.

Di Paola, M. (2014). La labor del Congreso y la sociedad civil desde la vuelta a la democracia en Argentina. *Informe Ambiental FARN 2014*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Di Paola, M. y Asiain, C. (noviembre de 2022). La labor del Congreso y la sociedad civil desde la aprobación de la Agenda 2030. Edición Aniversario de la Ley General del Ambiente. *La Ley*, Año LXXXVI, N° 244, Tomo 2022-F.

Di Paola, M. y Asiain, C. (2023). Justicia Ambiental y el Derecho a un Ambiente Sano. En: *Ambientalismo Popular es Justicia Social*, Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, Ediciones SAIJ INFOJUS.

Esain, J. A. (2006). Competencias ambientales y federalismo. La complementariedad maximizante ha llegado a la justicia. *Revista de Derecho Ambiental de la Editorial Lexis Nexis*, número 6.

Esain, J. (2008). *Competencias ambientales*, Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Frías, P. (2002). La provincia argentina entre Alberdi y la realidad. *Homenaje a Juan Bautista Alberdi*, 1, 58-59.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2023). Seis transiciones: Vías de inversión para alcanzar los ODS.

Nonna, S. (2017). La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. UNLP. Año 14, N° 47.

PNUD (2020). Informe sobre Desarrollo Humano 2020. Disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2020spinformesobredesarrollohumano2020.pdf>

PNUD (2024a). Acción Ambiental: creencias, expectativas y participación ciudadana. Serie Políticas para la Recuperación, N° 5. Buenos Aires.

PNUD (2024b). ¿En quién confiamos? Menos en las instituciones y más en las comunidades en ALC.

PNUD (2024c). Informe de Desarrollo Humano 2023/2024, Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world. Disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24reporten.pdf>

Sabsay, D. (2009). Consideraciones en torno del federalismo argentino. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).

United Nations Environment Programme (2023). Environmental Rule of Law: Tracking Progress and Charting Future Directions. Nairobi. Disponible en: <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43943>

United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads.

ADN FARN

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) es una organización no gubernamental, sin fines de lucro y apartidaria, fundada en 1985. Su objetivo principal es promover el desarrollo sostenible a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad.

Promueve la construcción de una ciudadanía democrática y participativa por medio de la incidencia política, institucional y social en la agenda pública ambiental.

El trabajo de FARN se dirige principalmente a quienes toman decisiones, tanto en el ámbito público como privado, así como también a la ciudadanía en general, a educadores, a pueblos indígenas y comunidades locales, y a grupos en situación de vulnerabilidad. Los valores de honestidad intelectual, independencia de intereses ajenos a su misión, y transparencia y colaboración son fundacionales y se ven reflejados en qué y cómo trabaja la organización.

Las actividades de FARN se financian gracias al aporte de donantes privados, así como también de organismos públicos nacionales e internacionales.

VISIÓN

Apuntamos a la construcción colectiva de una ciudadanía democrática y participativa, con políticas públicas a favor del desarrollo sostenible. Lo hacemos a través de la incidencia política, institucional y social en la agenda pública. Para que lo ambiental sea política de Estado.

VALORES

- El desarrollo sostenible y las acciones preventivas y precautorias.
- La institucionalidad, el Estado de derecho y la transparencia.
- El fundamento académico de las opiniones en el marco del trabajo interdisciplinario, innovador y participativo.

EQUIPO DE TRABAJO

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Andrés Nápoli

DIRECCIÓN EJECUTIVA ADJUNTA

Ana Di Pangraccio y Pía Marchegiani

ADMINISTRACIÓN

Graciela Fuertes, Agustín Gauthier, Patricio Valdés, Alejandra Gómez y
María Victoria Villanueva

CONTROL FINANCIERO

Ángeles Migliore, Magalí Sakkal y Vannesa Labrador

PRENSA Y COMUNICACIÓN

María Belén Felix, Michelle Fiszlejder, Rocío Wischñevsky, Santiago
Pellegrini y Anabella Coló

CÍRCULO FARN

Alejandra Gomez

INVESTIGACIÓN

Ariel Slipak, Guillermina French, Julia Gerlo y Matías Cena Trebucq

POLÍTICA CLIMÁTICA

Camila Mercure y Victoria Rocío Laguzzi

BIODIVERSIDAD

Ana Di Pangraccio, Ana Parellada y Laura Lapalma

POLÍTICA AMBIENTAL

Pía Marchegiani, Leandro Gomez, María Laura Castillo Díaz, Miranda Solís,
Vanina Corral y Delfina Vila Moret

ASUNTOS LEGALES

Cristian Fernández, Giselle Munno Dithurbide, Marcelo Larroca y Lisandro
Vázquez

CLÍNICA JURÍDICA EN DERECHO AMBIENTAL

Nahuel Alejo Cáceres, Nicolás Gallardo y Paula Rodriguez

INTEGRANTES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Daniel Ryan
PRESIDENTE

Jorge Schiffrin
VICEPRESIDENTE

Marta Inés Andelman
SECRETARIA

Margarita Carles
TESORERA

Inés Rivera
VOCAL

FARN agradece a sus pasantes, estudiantes y ayudantes de la Clínica Jurídica FARN-UBA y a quienes colaboran voluntariamente con la organización por haber acompañado el trabajo de este último año.

Ayudantes:

María Laura Bortolamedi, Pablo Martos, Julián Augusto Plano Lancelli, María Noelia Romero, Miranda Solís, Emmanuel Saucedo y Gastón Giuffra.

Estudiantes:

Alba Fabián, Alejandra Braga Méndez, Carla Pía V. Alizai, Celeste Nicole Giano Amaral, Jeremías Benzecry Cuenca, Katherine Choque Espinoza, Macarena Delfina Aguerrodi, María Victoria Agnes, Mariana Belén Álvarez, Melisa Macarena Gallardo, Noelia Bufalo, Paula Celeste Sosa, Rocío Belén Prado, Romina Gianello, Sebastián Darío Hernández, Sofía Galdos y Tomás Fischer.

Se terminaron de imprimir 350 ejemplares en mayo de 2024
en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

