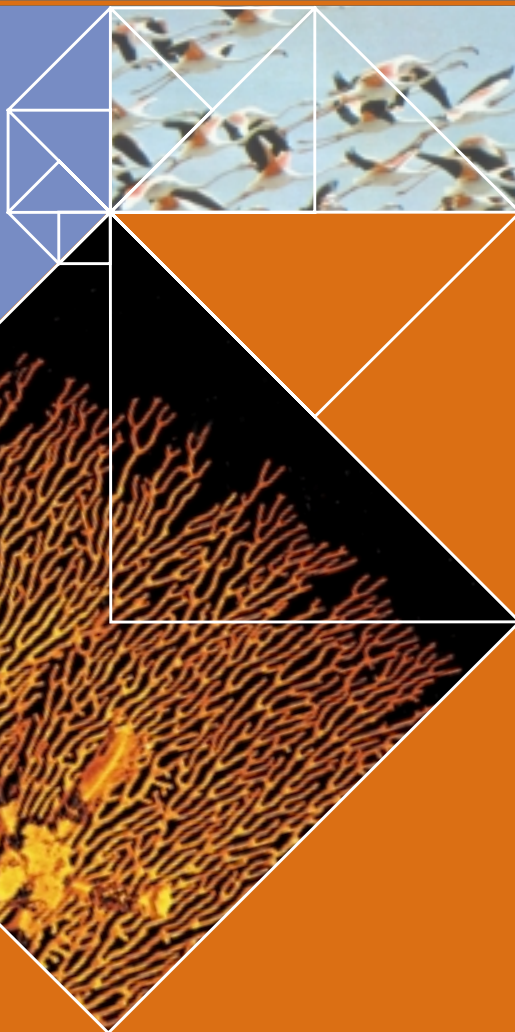


GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

PREMIO DE MONOGRAFÍA *ADRIANA SCHIFFRIN* - 2003

Trabajos premiados



FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES

Buenos Aires, 2003

GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

PREMIO DE MONOGRAFÍA *ADRIANA SCHIFFRIN* - 2003

Trabajos premiados



FUNDACIÓN AMBIENTE Y
FARN RECURSOS NATURALES

Buenos Aires, 2003

Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Área de Investigación y Capacitación

Monroe 2142, 1° B, (1428) Capital Federal, Argentina
Tel/Fax: (54 11) 4783-7032 4787- 3820/5919 4788-4266
Correo electrónico: premio@farn.org.ar
Web: www.farn.org.ar/investigacion/premio/

El contenido y la originalidad de los artículos de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores. Las opiniones expresadas no necesariamente reflejan las de FARN.

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:
<http://www.farn.org.ar/docs/libros.html>

Gobernabilidad para el desarrollo sustentable: premio de monografía
Adriana Schiffrin 2003 / Eduardo Adrián Sosa...[et al.]. - 1ª ed. - Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2004.
112 p., 23 x 15,5 cm.

ISBN 987-20681-3-5

1. Ensayo Argentino I. Sosa, Eduardo Adrián
CDD A864

Diseño de tapa: Marta Biagioli

Diagramación y producción gráfica: Pablo Casamajor - bimajor@sinectis.com.ar

© 2003, Fundación Ambiente y Recursos Naturales
I.S.B.N. N° 987-20681-3-5
Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina

Este libro se terminó de imprimir en Talleres Gráficos Leograf S.R.L.
Rucci 408 - Valentín Alsina, Pcia de Buenos Aires, en junio de 2004.

ACERCA DE FARN

Creada en 1985, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) es una organización no gubernamental cuyo objetivo principal es *promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho, y la organización institucional de la sociedad*. Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Para el logro de sus objetivos, FARN trabaja en las siguientes áreas:

- **Investigación y Capacitación**, fomentando el estudio de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo sustentable, la gobernabilidad y la política ambiental, la conservación y la problemática de la contaminación.
- **Participación Ciudadana**, difundiendo y promoviendo nuevas herramientas legales para que los ciudadanos participen activamente en la defensa de sus derechos ambientales.
- **Comercio y Desarrollo Sustentable**, impulsando iniciativas que aborden las vinculaciones entre el comercio, las inversiones y el ambiente en aras de un desarrollo sustentable.
- **Información y Publicaciones**, a través de su Centro de Información Jurídico-Ambiental, y de la publicación resultante de los proyectos desarrollados por la institución.

Las diferentes actividades de FARN se financian gracias al aporte de donantes privados (individuos, empresas, fundaciones nacionales y extranjeras), y de organismos públicos nacionales e internacionales.

Equipo de Trabajo:

Daniel A. Sabsay, Director Ejecutivo

María Eugenia Di Paola, Directora del Área de Investigación y Capacitación y editora de esta publicación

Natalia Machain, Asistente del Área de Investigación y Capacitación y de esta publicación

María Esperanza Alonso, Asistente del Área de Investigación y Capacitación

Agradecemos a:

Aldo Rodríguez Salas, Graciela Tapia y Julio Torti, Miembros del Jurado, por su profesionalismo y compromiso con el proceso de selección del Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2003,

Victoria Matamoro, por su sincero aporte en la ceremonia de entrega del Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2003.

ÍNDICE

Introducción	
<i>por Daniel A. Sabsay</i>	9

Comentarios Iniciales	
<i>por María Eugenia Di Paola</i>	13

Dictamen del Jurado	15
-------------------------------	----

TRABAJOS PREMIADOS

¿Crisis de Gobernabilidad en la Gestión Ambiental?	
Perspectivas y desafíos futuros para la institucionalidad pública ambiental provincial	
<i>por Eduardo Adrián Sosa</i>	23

Comercio Internacional, Desarrollo y Medio Ambiente	
<i>por María Claudia Cruz</i>	51

Seguridad Jurídica en Materia Minera y Participación Ciudadana en Argentina: Caso Esquel	
<i>por Pablo Emanuel Di Nanno y María Pía Di Nanno</i>	85

INTRODUCCIÓN

por Daniel A. Sabsay

Esta segunda entrega del Premio de Monografía Adriana Schiffrin confirma el compromiso de nuestra organización de institucionalizar un galardón anual destinado al fomento de ideas e instituciones aptas para la concreción del desarrollo sustentable. Ello, unido a la finalidad de incentivar entre los jóvenes profesionales la investigación en este campo del conocimiento y de la organización comunitaria. El resultado de esta convocatoria pone nuevamente de manifiesto la instalación de la problemática en las preferencias de un colectivo científico que acusa una amplísima interdisciplinarietà. Así, con inmensa satisfacción hemos recibido un gran número de trabajos provenientes de diferentes regiones del país y del extranjero. Semejante respuesta nos ha obligado a redoblar nuestros esfuerzos y los del jurado.

La calidad de las presentaciones acentúa la competencia y obliga a una fina labor de selección sobre la base de criterios de excelencia que lleven a un veredicto justo y destinado a satisfacer de la mejor manera posible, las metas que plantea el concurso. Así las cosas, resultaron premiados tres excelentes trabajos que abordan cuestiones diversas y de gran actualidad.

Así, obtiene la primera distinción Eduardo A. Sosa, con una contribución centrada en tópicos de orden institucional estudiadas desde el ámbito de una provincia. Resulta de por sí valioso que un hombre que no viene del campo del derecho, sino de la gestión ambiental, plantee como disparador de su trabajo que: *"La cuestión ambiental invade todos los ámbitos de la vida cotidiana de los ciudadanos. Los gobiernos en todos los niveles, tanto como el resto de los actores involucrados deben apropiarse del*

desafío de interpretar estos procesos, al par de generar los ámbitos adecuados para prevenir o minimizar la crisis y la ruptura del paradigma sobre un modelo de gobierno ambiental que ha estado vigente hasta el presente, y que no se muestra como el más adecuado para resolver los problemas y conflictos ambientales del siglo veintiuno". Estas sabias apreciaciones expuestas de modo impecable, en realidad son una aplicación al campo ambiental de la gran problemática de la gobernabilidad democrática, en su conjunto. Ella, no tenemos dudas en considerar que podrá comenzar a ser resuelta, una vez que sus protagonistas —los gobernados— nos involucremos de la manera más militante posible en el logro de soluciones. En ese sentido, Sosa aporta interesantes ideas a través de diferentes respuestas, las que por su originalidad y sentido de conjunto, denuncian la tarea del militante y estudioso que reúne su propia personalidad.

La segunda distinción premia la contribución de María C. Cruz, joven economista, consagrada al trascendente tema que relaciona al comercio internacional con el desarrollo y el ambiente. Su labor traduce la inquietud de integración de las políticas vinculadas con esas tres órbitas del quehacer humano. Sólo de ese modo, considera la autora que se consigue la ansiada sostenibilidad del desarrollo y por ende un crecimiento económico acorde con el resguardo de las cuestiones ambiental y social.

Por último, la dupla de autores integrada por los hermanos María P. y Pablo E. Di Nanno obtiene el tercer lugar. Este aporte se centra en el análisis del que podríamos hoy caratular como "el caso Esquel". Esto es, las derivaciones de la abortada iniciativa de explotación minera aurífera a cielo abierto, por parte de una empresa extranjera, en esa localidad patagónica. Pues bien, con impecable criterio el análisis apunta a destacar de qué manera la ausencia de participación ciudadana incidió en la frustración de este intento empresario. El planteo resulta revelador de la importancia de la institucionalización de una batería de institutos, sin cuya presencia se ve afectada la seguridad jurídica, con efectos letales para los emprendimientos en sí mismos, como se vio con claridad que ocurrió en el caso objeto de análisis. Además y sobre todo, con nocivas consecuencias en la consolidación de la institucionalidad democrática, por los efectos deletéreos que se producen en el vínculo de confianza que debe siempre existir entre gobernados y gobernantes.

El jurado, compuesto por la Dra. Graciela Tapia, el Dr. Aldo Rodríguez Salas y el Ing. Julio Torti, profesionales de reconocida y vasta actuación en el campo ambiental desde diferentes perspectivas, en los ámbitos público y privado, ha llevado a cabo una tarea sobresaliente. En ella se unen la honestidad intelectual, el pluralismo, gracias a la extraordinaria afinidad conseguida a través de un arduo trabajo de equipo. Para ellos nuestro más sincero reconocimiento.

Por último, quiero destacar con orgullo la brillante labor del equipo de FARN encargado de la gestión de este programa, las Dras. María Eugenia Di Paola y Natalia Machain.

Ahora, sólo queda esperar que en el presente año nuestro premio siga avanzando; dados los antecedentes, no dudamos en considerar que ello será así y que toda esta producción intelectual contribuirá en la definición del desarrollo sustentable en nuestras latitudes.

COMENTARIOS INICIALES

por María Eugenia Di Paola

FARN se complace en llevar a cabo el Premio de Monografía "Adriana Schiffrin" sobre Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable. Esta iniciativa comenzó con la primera convocatoria en el año 2002 y ha tenido una excelente repercusión en distintos ámbitos. En primer lugar porque el objetivo de la misma es promover la generación de conocimientos de parte de jóvenes que posean inquietudes e ideas proclives a la construcción de un contexto institucional, social, económico y político sólido, en aras de la protección del ambiente y la equidad intergeneracional. En segundo lugar, quiero resaltar que no es casual que este premio posea el objetivo mencionado, ya que la impronta de la Sra. Adriana Schiffrin en nuestra institución ha tenido que ver con la solidaridad entre colegas, el apoyo a los más jóvenes y el incentivo de nuevos conocimientos. Asimismo, no ha sido casual que la entrega de este premio se haya realizado en el ámbito del Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental, que justamente promueve el diálogo y el compromiso de los miembros del Poder Judicial y el Ministerio Público para con el ambiente y la comunidad, teniendo en cuenta que la labor de Adriana Schiffrin en nuestra organización estuvo intimamente relacionada al análisis grupal y a la construcción de consensos y conocimientos conjuntos para una sociedad mejor.

DICTAMEN DEL JURADO

A los 23 días del mes de setiembre de 2003, los integrantes del Jurado designados por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), con el objeto de discernir el Premio y las menciones del Premio de Monografía "Adriana Schiffrin", instituido con el objeto de fomentar la investigación y profundización de los temas de la gobernabilidad para el desarrollo sustentable, han acordado por unanimidad, expresar lo siguiente:

Que el Jurado ha tenido la distinción de abocarse a la tarea de evaluar las monografías presentadas en esta segunda convocatoria al Premio de Monografía "Adriana Schiffrin" sobre el tema "Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable".

Que en cumplimiento de esta misión ha examinado 25 trabajos presentados utilizando para ello los criterios expuestos en las bases del concurso, los cuales luego de consensuar su interpretación y alcance fueron aplicados a las monografías para su calificación.

Que las monografías presentadas tratan una diversidad de materias que debe enorgullecer a los organizadores del concurso, en tanto suponen una gran motivación respecto al propósito de profundizar los temas de la gobernabilidad para el desarrollo sustentable. Así, los trabajos han girado en torno a los problemas de la protección jurídica ambiental, las relaciones entre pobreza y degradación ambiental, las contribuciones del ecodiseño y la innovación tecnológica, los procesos de participación social, el acceso a la información ambiental y el rol de las organizaciones sociales; la política, el comercio y la economía ambiental, los problemas ambientales globales y la organización internacional.

Que, como consecuencia de lo expresado, la primera etapa de análisis fue ardua y exigió un intercambio permanente de opiniones y consultas entre los miembros del Jurado, hasta que se logró identificar 6 monografías sobre las cuales se profundizó la evaluación, buscando aquellas que fueran las más representativas del objeto de la convocatoria.

Que, en este entendimiento, el Jurado preseleccionó tres monografías, resolviendo por unanimidad otorgar el Primer Premio al trabajo presentado por Eduardo Sosa, denominado "¿Crisis de Gobernabilidad en la Gestión Ambiental? Perspectivas y desafíos futuros para la institucionalidad pública ambiental provincial".

Esta monografía tiene la característica de aplicar su análisis al contexto de la provincia de Mendoza, pero desarrolla el tema con tal amplitud y profundidad que sus reflexiones y conclusiones adquieren valor general. El autor comienza por desestimar los mitos y prejuicios que impiden la apropiación del ambiente por parte de los grandes colectivos sociales, para lanzarse luego de lleno sobre el tema de la gobernabilidad. "Entendida la gobernabilidad para el desarrollo sustentable - dice- como un proceso basado en la participación y discusión, en busca de consensos que permitan avanzar en el camino hacia una visión conjunta del desarrollo local, el siguiente paso es identificar tanto a los actores clave, como a los nuevos actores que aparecen en la escena". Así procede a identificar a las empresas ambientalmente responsables, a las organizaciones sociales de nueva generación, a los consumidores, los colectivos sociales agrupados, los movimientos globales, la Justicia, las confesiones religiosas, los sindicatos de trabajadores y los medios de comunicación. La característica más llamativa de este análisis es que no se limita a una descripción estática sino que arriesga la evolución futura de cada uno de esos actores en el escenario ambiental.

Fortalece más su visión del futuro cuando aborda los dilemas que deberá enfrentar la institucionalidad pública ambiental en los próximos años. Al respecto expresa que "los futuros gobernantes deberán tener en cuenta la multidimensionalidad que involucra la toma de decisiones en el campo del medio ambiente y la política, tanto en sus causas como en sus consecuencias". Así, desde su perspectiva, pronostica las demandas en materia ambiental, las implicancias de la conflictividad ambiental sobre la gobernabilidad, la crisis de los servicios públicos, la profundización de la concentración urbana, la mayor presión en los ecosistemas, la mayor conciencia ecológica y ambiental de los ciudadanos. En este desarrollo también incluye la mayor ideologización de la lucha ambientalista, el aumento de los incidentes y desastres ambientales, la menor capacidad para imponer políticas por parte del gobierno y el correlativo mayor control ciudadano.

Luego su trabajo ingresa en el terreno de la propuesta: "El desafío de la gobernabilidad- expresa- debe centrarse en la capacidad de lidiar con la com-

plejidad, en la habilidad para incorporar a los sectores con similares condiciones para negociar e idénticas posibilidades de hacerse escuchar y en el apego estricto a los compromisos de conformar una ética ambiental y un sentido espiritual y colectivo de la defensa del ambiente...". Para gestionar esa gobernabilidad ambiental puntualiza las herramientas que considera esenciales: la gestión integrada del ambiente, el acceso a la justicia ambiental, los indicadores de sustentabilidad, las tecnologías de la información, son algunos de los instrumentos que incorpora en su propuesta. Completa este escenario con los temas transversales de la gobernabilidad: la información ambiental, la participación ciudadana, la resolución de conflictos y la formación ambiental, temas que son el corolario de una monografía sólida, clara, actual y comprometida. Sus conclusiones, congruentes con el análisis, contienen lo que a su criterio son los pilares de la gobernabilidad para el desarrollo sustentable.

El Jurado pasó a considerar el otorgamiento de las menciones, resolviendo conceder la primera mención al trabajo presentado por María Claudia Cruz, titulado "Comercio Internacional, Desarrollo y Medio Ambiente".

Esta monografía considera que los "vínculos entre el comercio y el desarrollo, además de importantes, son múltiples y complejos. El crecimiento y la liberación del comercio no son necesariamente buenos o malos para la salud del planeta: pueden ser causa de un uso más eficiente de los recursos y crear riquezas que pueden utilizarse para proteger el medio ambiente. No obstante, también pueden aumentar las presiones relacionadas con el comercio que tan notoriamente contribuyen al agotamiento de los recursos naturales y la degradación ecológica".

A partir de ahí, el trabajo procede a analizar problemas cruciales del comercio internacional y la protección ambiental. Así, respecto de las ventas comparativas basadas en el medio ambiente expresa que: "A menudo entonces, se considera que la capacidad asimilativa del medio ambiente es muy baja en países industrializados, por la contaminación pasada, mientras que en los países en desarrollo cuentan con una capacidad asimilativa mayor, por la abundancia de recursos naturales... Sin embargo diversos estudios muestran que muchos países en desarrollo tienen menor capacidad física inherente para asimilar desperdicios de cualquier tipo". Otro problema para calcular correctamente los costos y beneficios de las políticas ambientales nacionales se refiere al caso en que los países mantienen intencio-

nalmente muy bajos niveles de protección ambiental para ganar ventajas comparativas "artificiales" en los sectores contaminantes. Afirma la autora que " Los argumentos sobre dumping ecológico y de creación de refugios de contaminación han llevado a diversos estudios, cuyos resultados en general, tienden a concluir que las normas ambientales estrictas no influyen negativamente en las ventajas comparativas ni en la competitividad internacional". Luego trata el tema de las externalidades ambientales, en tanto imperfecciones del mercado. Las políticas ambientales "deben internalizar las externalidades" afirma, para luego sostener que "desde la economía se prefieren los instrumentos económicos a los reguladores, como la aplicación de impuestos pigouvianos y de subsidios o los derechos de emisiones transables, ya que serían más eficaces por dirigirse directamente a las causas de las distorsiones". Pero en los hechos la determinación de los instrumentos óptimos es más complejo. Complejidad que se agudiza cuando extendemos su tratamiento a los problemas internacionales y mundiales.

El trabajo entonces finaliza abordando los acuerdos de integración y su relación con el medio ambiente: el rol de la Organización Mundial del Comercio, la Unión Europea, el NAFTA y el Mercosur, enriquecen la visión que la autora nos trasmite en su trabajo. Concluye expresando "Los bloques comerciales que constituyen los mercados más atractivos para nuestras exportaciones, cuentan con los niveles más altos de exigencia ambiental, mientras que las economías latinoamericanas (y las economías en desarrollo en general) muestran cierta intención en la teoría de incorporar el tema ambiental entre los tópicos de política más importantes, pero en la práctica,... la realidad es muy distinta. El desafío pasa entonces, por considerar el impacto al medio ambiente en forma integrada en el diseño de políticas educativas, económicas, de salud, tecnológicas, etc., otorgando mayor participación a la sociedad civil, a las ONGs, y demás organismos, incluso en el diseño de políticas".

La segunda mención correspondió al trabajo de Pablo Di Nanno y María Pía Di Nanno, sobre "Seguridad Jurídica en materia minera y participación ciudadana: Caso Esquel".

Los ponentes presentan el "Caso Esquel" como emblemático y trascendente, tanto en lo referido al desarrollo sustentable como a la participación e involucramiento ciudadano. La movilización de la comunidad esquelense ha sido determinante en el proceso de toma de decisiones y ha evidenciado la

importancia que adquieren en conflictos socio-ambientales, las metodologías y herramientas tanto formales como informales de participación ciudadana.

El trabajo analiza de manera integral de qué manera pueden transformarse los modos tradicionales de gobernar, cuando quienes se perciben como futuros afectados por las decisiones, deciden participar activamente para incidir en la transformación de las mismas. Describe cómo los funcionarios de gobierno y la empresa privada han evidenciado los efectos de las políticas que excluyen la voz de la comunidad. Analiza las particularidades de la actividad minera en la Argentina, las incongruencias del marco jurídico que regula el sector, el escenario socio-político y el rol de los medios, a los efectos de poder formular "lecciones aprendidas" en el desarrollo del conflicto.

Los autores identifican dimensiones clave que deberían ser tomadas en cuenta por todos los actores implicados para garantizar el desarrollo minero sustentable. Remarcan la necesidad de ampliar la normativa que rige la actividad incorporando mecanismos de participación ciudadana "que excedan la figura de la audiencia pública para conducir a instrumentos que permitan a los ciudadanos conocer las potencialidades productivas de su zona con riesgos, beneficios y conflictos que cada actividad podría traer aparejados." Destacan la necesidad de incorporar en la agenda política del sector minero, la dimensión clave de su inserción socio-territorial, no solo para garantizar la viabilidad (social) de proyecto de explotación, sino fundamentalmente para asegurar su sustentabilidad social, económica y ambiental mas allá del tiempo que tome llevar a cabo ese proyecto.

Proponen pensar la redefinición de mecanismos que aseguren, no sólo la seguridad jurídica de las empresas, sino también la seguridad social y ambiental de todos los actores implicados.

Concluyen que no hay proyecto viable sin apoyo de la comunidad y no hay apoyo de la comunidad sin proceso de toma de decisión compartida, poniendo en evidencia una vez más la innegable interdependencia de los aspectos que unen la gobernabilidad con el desarrollo sustentable.

Finalmente, el Jurado quiere expresar a FARN su agradecimiento por haberle confiada tan alta responsabilidad, asimismo quiere felicitar a todos los participantes por el esfuerzo puesto en los trabajos presentados, lo que

evidencia una notable labor de investigación y compromiso con el problema de la gobernabilidad para el desarrollo sustentable, aclarando que en su decisión estuvo guiado exclusivamente por los valores generales de la convocatoria y la proximidad y capacidad de los trabajos en expresarlos, dejando de lado criterios o visiones particulares de sus miembros.

También el Jurado quiere comentar que su labor se desplegó en circunstancias en la que dos de sus miembros desarrollaban sus tareas fuera del país, lo que no fue óbice para que, tecnología mediante, cumplieran cabalmente su tarea. Hoy, con la presencia de dos de sus miembros, los Dres. Aldo Rodríguez Salas y Graciela Tapia y la adhesión, desde España, del Ing. Julio Torti, emitimos este dictamen correspondiente a la Segunda Convocatoria al Premio de Monografía "Adriana Schiffri" sobre el tema "Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable".

TRABAJOS PREMIADOS

PRIMER PREMIO

¿Crisis de Gobernabilidad en la Gestión Ambiental? Perspectivas y desafíos futuros para la institucionalidad pública ambiental provincial

por Eduardo Adrián Sosa

PRIMERA MENCIÓN

Comercio Internacional, Desarrollo y Medio Ambiente

por María Claudia Cruz

SEGUNDA MENCIÓN

Seguridad Jurídica en Materia Minera y Participación Ciudadana en Argentina: Caso Esquel

*por Pablo Emanuel Di Nanno y
María Pía Di Nanno*

¿CRISIS DE GOBERNABILIDAD EN LA GESTIÓN AMBIENTAL?

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS FUTUROS PARA LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA AMBIENTAL PROVINCIAL

*por Eduardo Adrián Sosa**

RESUMEN

La cuestión ambiental invade todos los ámbitos de la vida cotidiana de los ciudadanos. Los gobiernos en todos los niveles, tanto como el resto de los actores involucrados, deben apropiarse del desafío de interpretar este proceso, al par de generar los ámbitos adecuados para prevenir o minimizar la crisis y la ruptura del paradigma sobre un modelo de gobierno ambiental que ha estado vigente hasta el presente, y que no se muestra como el más adecuado para resolver los problemas y conflictos ambientales del siglo veintiuno.

El presente trabajo explora los campos transversales que cruzan la cuestión de la gobernabilidad en lo ambiental, desde las perspectivas de la exigibilidad ciudadana de los derechos de tercera generación, la justicia ambiental y la responsabilidad socio-ambiental de sus actores, aplicado al contexto de la provincia de Mendoza y en función de la aspiración por lograr una mejor calidad de vida para todos sus habitantes.

Tales campos de trabajo deben reorientarse e incorporarse a una estrategia de gobernabilidad para una gestión ambiental que tenga como meta última el desarrollo sustentable. La propuesta de este trabajo implica explorar nuevos enfoques hacia esta meta, en especial la reforma de la institucionalidad pública ambiental, la incorporación de los “nuevos actores” en el proceso de toma de decisiones, los temas clave para las futuras gestiones de go-

* Gestor Ambiental. Correo Electrónico: sosaeduardo@hotmail.com

bierno, y la visión de la cuestión ambiental desde la perspectiva de la resolución de los conflictos ambientales, como medio por el cual acercarnos al ansiado desarrollo sustentable.

1. CONTEXTO DE TRABAJO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL: MITOS Y RUPTURAS

Hay una serie de mitos que deben ser aclarados al momento de reflexionar acerca de nuestra relación con el medio que nos rodea. Uno de los más extendidos es que lo “ecológico”, o por extensión lo “ambiental”, está reservado por aquellos sectores de alto poder económico, y no para aquellos que deben preocuparse por la supervivencia diaria. Si bien esta concepción tiene orígenes profundamente ideológicos que aún reflotan en las discusiones norte-sur o en otros ámbitos de la ecología política o la economía ecológica,¹ representan en la práctica y en la superficialidad cotidiana, una gran ruptura en los procesos de apropiación del ambiente por parte de grandes colectivos sociales, y a la vez una vía de escape que prolonga el tratamiento de los temas que componen la agenda ambiental ciudadana. No es objeto de este artículo discutir los innumerables ejemplos de que este prejuicio no tiene asidero por estas regiones del planeta, sin embargo, produce un gran impacto negativo entre quienes buscan que la población tome conciencia sobre ciertos procesos degradatorios que nos afectan, al tener que realizar la tarea previa de lograr que los problemas ambientales sean asumidos como tales, antes de pasar a su resolución.

El segundo mito es que todo aquello que conforma “lo ecológico”, no forma parte de nuestra cotidianeidad, que nuestras vidas no están marcadas a diario por fenómenos propios de la ecología, y que por ende, estos temas quedan reservados para grupos más bohemios o con las ilusiones aún en pie. La falacia de esta afirmación queda “cotidianamente” corroborada solamente haciendo un listado de los principales problemas ambientales con los cuales nos enfrentamos a diario en nuestras

¹ Martínez Alier, J. (1992). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Icaria Editorial S.A. Barcelona. También otros autores como Vandana Shiva, Eduardo Galeano desde el comienzo de la década del 70 y los escritores norteamericanos de la *Environmental Justice* que desde 1982 tratan la temática de la apropiación del ambiente por parte de los grupos vulnerables, los pobres, o los “*misrepresented and underserved communities*”, según quien los mencione.

áreas urbanas y rurales.² Sin embargo, incorporar esta nueva afirmación –o mejor dicho, construir entre todos un “sentido ecológico”– en la mente de los ciudadanos exige de un esfuerzo adicional y supremo, previo a toda acción en busca del desarrollo sustentable. Asumir el problema es la condición *sine qua non* para iniciar el camino hacia su solución.

Luego viene la cuestión de la gobernabilidad, de la que tanto se habla últimamente. Es tentador pensar que la gobernabilidad, en tanto “estado colectivo de conciencia facilitador” de los procesos democráticos, queda exclusivamente a cargo de los gobiernos, de otros poderes corporativos como las empresas, los partidos políticos mayoritarios, los sindicatos y otros, siendo que el resto de los actores deben, en el mejor de los casos, limitarse al monitoreo y la observancia de tales procesos. La gobernabilidad, como ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de un territorio en todos los planos,³ requiere para su correcto funcionamiento de la participación del sector empresario tanto como del llamado sector social, que con su accionar avalan tal ejercicio democrático, participan plenamente de las decisiones y comparten equitativamente sus consecuencias. Por ello, no hay gobernabilidad si no hay involucramiento de toda la sociedad. Así, es de vital importancia que quienes asumen roles protagónicos en este proceso, entiendan lo que significa este concepto para el buen gobierno de una unidad territorial. No existe la gobernabilidad democrática si no participamos todos en las escalas de decisión correspondientes, en los momentos adecuados, y en un proceso integrador antes que excluyente, abarcativo antes que reduccionista, y proactivo antes que reactivo. Bajo estas premisas de trabajo, los futuros gobiernos encontrarán escenarios cambiantes, nuevos actores y nuevos fenómenos con los cuales lidiar, en el proceso de ejecutar una política ambiental que nos lleve a la sustentabilidad.

² Agnes Heller en su obra sobre la Vida Cotidiana, hace referencia a que la vida cotidiana va marcando desde temprana edad nuestro estilo de vida hacia el futuro, a través de la re-creación de los actos cotidianos. La cuestión ambiental no es re-creada en nuestra cotidianeidad, y por ello no forma parte de la misma, a pesar de que convivimos con una especie de mundo paralelo cruzado por problemas y conflictos de raíz ambiental.

³ Satterthwaite, D. (1998). *Environmental Problems in an Urbanizing World*. Earthscan Publication. IIED, Washington.

2. PARTICIPACIÓN DE NUEVOS ACTORES EN LA GESTIÓN AMBIENTAL EN MENDOZA

Entendida la gobernabilidad para el desarrollo sustentable como un proceso basado en la participación y la discusión en busca de consensos que permitan avanzar en el camino hacia una visión conjunta del desarrollo local, el siguiente paso es identificar tanto a los actores clave, como a los nuevos actores que aparecen en la escena. En la provincia de Mendoza comienzan a manifestarse nuevos grupos que pugnan por ingresar en el debate sobre lo que le conviene a la provincia en cuanto al desarrollo local. Entre los nuevos actores más destacados podemos encontrar los siguientes:

Las *empresas ambientalmente responsables*, que muestran sus logros a partir del mejoramiento de procesos y productos, “ecologizando” su mensaje para capturar la atracción del consumidor, desarrollando la dialéctica del empresariado responsable, más allá de sus motivaciones y expectativas. A partir de la experiencia de las grandes empresas multinacionales y de emprendimientos pequeños propiedad de empresarios extranjeros, algunos grupos locales de empresarios comienzan a cuestionarse el estado actual de las cosas⁴ y reclaman al gobierno que los acompañe en la búsqueda de nuevos mercados globales, de la mano de la producción orgánica y productos específicos de alto valor agregado no contaminantes, como el vino. En los próximos años, veremos la inserción de empresarios ambientalmente responsables en los ámbitos de discusión acerca de las cuestiones del desarrollo local y el planeamiento estratégico. Incluso algunos procesos de planificación llevados adelante por grupos empresarios locales culminaron la etapa de diagnóstico, identificando a la contaminación que producen ciertas actividades industriales o la debilidad de la legislación ambiental en ciertos temas, como fuertes condicionantes para el desarrollo local.⁵

Las *organizaciones sociales de nueva generación*, entre ellas organizaciones ambientalistas y de consumidores, aparecen tímidamente en esce-

⁴ La Federación Económica de Mendoza (FEM) inició en marzo de 2003 un programa denominado “Producción más limpia y ecoeficiencia industrial”, asumiendo el reto de avanzar hacia la responsabilidad socioambiental de la empresa mediana y pequeña.

⁵ CEM Consejo Empresario Mendocino, Plan Estratégico Mendoza 2010.

na de la mano de equipos profesionales en cuestiones técnicas y legales, con el propósito de generar una masa crítica con la cual revertir la razón tecnológica y reduccionista⁶ del desarrollo que promueven otros grupos de poder, entre ellos algunas instancias gubernamentales. Estas organizaciones son grupos pequeños, de gran flexibilidad y movilidad, que reaccionan rápidamente ante los cambios de escenario, y utilizan argumentos legales y técnicos frente a aquellos argumentos espirituales y reflexivos que procuró imponer durante 30 años el movimiento ecologista. Veremos en los próximos años un aumento de las acciones directas y de las demandas de estos grupos, unido a la judicialización de casos de interés público.

Los consumidores, aún no organizados en la provincia, serán en los próximos años un factor de peso para considerar ante dilemas políticos que involucren cuestiones ambientales y viceversa. En la actualidad, el movimiento de consumidores no percibe la temática ambiental como prioritaria en relación con sus demandas, sin embargo, la aparición de casos que involucren temas de salud con el consumo responsable, o la relación entre las empresas y el medio ambiente, serán determinantes para atraer la atención de los consumidores y sus grupos integrados, en la discusión de políticas ambientales.

Los colectivos sociales agrupados (foros, federaciones vecinales, etc.), constituyen uno de los grupos más interesantes de todos los que están surgiendo en la provincia. Estas organizaciones de la sociedad civil llevan adelante gestiones concretas y directas a favor del medio ambiente local, dejando de lado las demandas relacionadas con los impactos negativos directos en sus barrios, avanzando en reclamos relacionados a la salud ambiental de la región por residuos patológicos⁷ o transformadores presumiblemente contaminados con bifenilos policlorados, por poner sólo dos ejemplos. También algunas barriadas comienzan a movilizarse a través de sus líderes vecinales, para tratar temas relacionados a la contaminación por fuentes industriales o móviles. Estos grupos se animan a contactar a organizaciones especializadas en la temática ambiental, cuentan con recursos humanos suficientes para organizar ac-

⁶ Leff, Enrique. (2000). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. PNUMA – CII CyH. Siglo Veintiuno Editores. México D.F., 2da. Edición.

⁷ Diario UNO, "Denuncia de Vecinos de Luján por abandono de residuos patológicos" (10/05/2003). Ver También en Internet <http://www.unomendoza.com.ar>

ciones y se autoconvocan para discutir sobre los reclamos que efectúan ante gobiernos y empresas. En el futuro, estas organizaciones tendrán un gran peso específico en las decisiones, produciendo fuertes impactos sociales si sus demandas no son atendidas convenientemente.

Los *movimientos globales*, cada vez más cerca de cada rincón del planeta, afectan de manera directa o indirecta las acciones de los gobernantes. Para quien vive en una provincia, la noticia de que activistas de Greenpeace denuncian mediante una acción directa a un legislador o algún funcionario, produce un pequeño revuelo local, que no logra muchas veces la labor paciente y dedicada de organizaciones similares ubicadas en la provincia. Los gobernantes temen a las declaraciones de organismos internacionales u organizaciones globales que trabajan en campañas de lobby, y este factor es percibido con gran interés por otros grupos, toda vez que este tipo de acciones contribuya al logro de sus objetivos particulares. Veremos en el futuro muchas acciones –principalmente desde el campo del ambiente– vinculadas a la presencia física o virtual de estas organizaciones globales.

La *justicia*, es el actor más reciente de todos en el campo mendocino de la gobernabilidad en lo ambiental; si bien las sentencias en temas ambientales tienen varios antecedentes en el país, en nuestra provincia ha existido una inusual inactividad, en particular si lo vinculamos con la riqueza legislativa que posee la provincia y con la existencia de conflictos ambientales de proporciones. Con la reforma constitucional de 1994 y el impulso a la creación de un cuerpo normativo ambiental provincial integrado a partir de 1992, los ciudadanos y sus instituciones –tanto públicas como privadas– poseen un conjunto de derechos e institutos que comienzan a ser ejercidos por algunos de los grupos brevemente comentados en párrafos anteriores. Ante el aumento de la conflictividad, y debido a un mayor conocimiento de los deberes y derechos, sin duda la justicia tendrá trabajo adicional dirimiendo conflictos ambientales; en este sentido su papel será definitorio en muchos aspectos de la política ambiental y de las estrategias ciudadanas para observar el cumplimiento del mandato de dicha política.

Por su parte, las diversas *confesiones religiosas* han capturado e incorporado a su mensaje de fe la cuestión de la armonización humana y espiritual con la naturaleza, en un reencuentro que nos lleva a las raíces de las tradiciones sapienciales milenarias, corporizadas en las enseñanzas

de las religiones semíticas como el Islam, el cristianismo y el judaísmo, las tradiciones aborígenes y las llamadas “religiones de la nueva era”, de las cuales se han escrito numerosos libros y artículos.⁸ Todo esto obviamente incidirá en la forma de pensar de miles de ciudadanos y potenciará el trabajo de las organizaciones confesionales, las cuales por lo general tienen grandes capacidades de movilización en la búsqueda de nuevos adeptos, promoviendo fuertes corrientes de opinión sobre el futuro social, económico y ambiental de la provincia.⁹

También se encuentran los *sindicatos*, que otrora veían a los temas ambientales como obstáculos a la generación de empleos, hoy comienzan a ser considerados como aliados en la lucha por condiciones de trabajo más dignas, y quienes pueden ver el largo plazo, observan en los temas ambientales una agenda que puede promover acciones en la búsqueda de comportamientos más responsables de los empresarios, o promover en el mediano y largo plazo mayor empleo gracias a una mejor protección del ambiente, que alarga el período de vida de la actividad laboral en determinadas actividades industriales.

Por último, los *medios de comunicación*, si bien siempre jugaron un papel preponderante en la gestión de los conflictos ambientales, hoy reaparecen con un enfoque más fresco en el tratamiento de la temática, o mejor dicho, de la “problemática ambiental”. El sector del periodismo de investigación ha producido notables producciones sobre conflictos ambientales, vinculados en muchas ocasiones a temas de corrupción o desidia de algunos de sus actores, los periodistas suelen prestar mayor atención a los reclamos ambientales que en años anteriores y cuando están motivados por intereses diversos, incluso realizan campañas con posiciones claras ante determinados proyectos o actividades potencialmente peligrosas para el medio ambiente. Asistiremos al aumento de la cobertura de los conflictos ambientales, así como de intensas campañas promovidas por las mismas empresas de medios, que incidirán notablemente en la toma de las decisiones y los comportamientos que influyen en el alcance de la ansiada gobernabilidad.

⁸ Charlene Spretnak, referente del movimiento feminista cultural y del ecofeminismo, es probablemente la autora que más ha contribuido a conectar el movimiento ecologista con las raíces espirituales de las principales creencias religiosas. También es un icono del movimiento político verde europeo y una referente obligada del actual posmodernismo ecológico. Sus libros *Green Politics* (escrito junto a Fritjof Capra) y *Status of Grace* se consideran entre los más importantes en los temas mencionados.

⁹ Diálogo Argentino, movimiento social donde confluyen numerosos líderes religiosos y empresarios.

Todos estos nuevos actores buscan posicionarse ante conflictos ambientales específicos y por el momento, no pretenden establecerse ni vincularse entre sí con un enfoque estratégico. Sin embargo, es obvio que en los próximos años, comenzarán a formarse alianzas, y desde la perspectiva de la gobernabilidad, el desarrollo sustentable no podrá alcanzarse si los actores no comienzan a conocerse y reconocerse en sí mismos, como parte de un proceso de cambio en la forma de gestionar el ambiente.

3. LAS TENDENCIAS Y LOS DILEMAS QUE DEBERÁ ENFRENTAR LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA AMBIENTAL EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

Los futuros gobernantes deberán tener en cuenta la multidimensionalidad que involucra la toma de decisiones en el campo del medio ambiente y la política, tanto en sus causas como en sus consecuencias. Al intentar la ejecución de una política ambiental, los gobernantes deberían apelar tanto a los principios básicos de gobernabilidad, sustentabilidad y justicia ambiental, como a aquellas acciones que los lleven a gestionar las crisis de mejor manera, dejando de lado el “tablero de control” de las decisiones y favoreciendo una gestión compartida de las acciones y responsabilidades con otros sectores de la sociedad, a sabiendas que en el camino pueden cometerse errores, pero con la suficiente entereza como para asumir decisiones complejas en contextos de incertidumbre.¹⁰ Los gobernantes de Mendoza encontrarán un contexto bastante diferente al que encontraron las últimas administraciones; algunos de los aspectos más sobresalientes de este nuevo marco de trabajo se esbozan a continuación.

3.1. Aumento de las demandas ambientales

En el futuro, las demandas de tipo ambiental aumentarán, debido principalmente a un mayor conocimiento de los derechos ambientales,

¹⁰ Lagadec P. Et. al. (2002). *El Fin del Riesgo Cero*. Editorial El Ateneo. 1ra. Edición. Buenos Aires.

al probable colapso de algunos sistemas como el de salud, de saneamiento o de transporte público, que vienen dando señales preocupantes desde hace algún tiempo y a otros factores que se destacarán más adelante. Al respecto existen algunos sondeos de opinión y trabajos más concienzudos a nivel local que reflejan tales afirmaciones.¹¹ A este panorama hay que agregar el contexto político regional y la realidad nacional, las nuevas manifestaciones ciudadanas por una mejor calidad de vida, vinculadas a alternativas de desarrollo local y sus consecuencias socio-ambientales y fundamentalmente, una mayor madurez de la ciudadanía que le permitirá reconciliarse con las instituciones democráticas y diferenciarlas a su vez de las acciones de los hombres. Las demandas ciudadanas se caracterizarán por su especificidad (oposiciones a proyectos o actividades concretas) y diversidad (pluralidad de temáticas), abarcando temas de interés público y a muchos actores, con los cuales habrá que negociar para obtener avances graduales en el proceso de resolución del conflicto. Para estos casos, la información deberá ser profusa y clara, entregada en el momento oportuno y deberá responder a los principales interrogantes que surgirán del conjunto de los involucrados. Los gobernantes deberán abrir el juego a la participación de los sectores afectados, en un proceso transparente y dinámico, donde puedan discutirse y replantearse las estrategias a seguir. Por otra parte, las demandas serán cada vez más complejas, y las presiones de los distintos actores aumentarán gracias a una mejor organización y conocimiento de los derechos que los asisten, y en este entorno, los gobernantes deberán velar porque los grupos con menor capacidad de respuesta o más vulnerables queden incluidos en el proceso de resolución del conflicto.

3.2. Más conflictos ambientales

En el futuro, la conflictividad socio-ambiental condicionará en mayor grado muchos de los aspectos de la gobernabilidad, debido a la complejización de la problemática ambiental, a un mayor estado de refle-

¹¹ Luna, E. (2003). *Encuesta de percepción ciudadana: Elecciones Provinciales 2003*. FAVIM acción ciudadana (inédito). Mendoza. También consultar Diario *Los Andes*, *Suplemento Día Mundial del Ambiente* (05/06/2003), o Diario *UNO* nota *Observatorio Regional de Conflictos Ambientales* (30/06/2003).

ción sobre las consecuencias sobre el ambiente de ciertas actividades y proyectos, al colapso anunciado de algunos sistemas como el de los residuos o el transporte público, a una mayor cantidad de “experiencias ambientales” derivadas de buenas prácticas tanto como de conflictos no resueltos, y del “timing” y la “expertise” de algunos de los nuevos actores, tales como las organizaciones ambientalistas, equipos de mediación y negociación en conflictos y otros, que llevarán las demandas ciudadanas al terreno de la oposición fáctica¹² y que los gobiernos deberán atender de manera preventiva antes que reactiva. No hay que dejar de considerar el colapso ambiental derivado de algún evento catastrófico natural como un terremoto, o producto del mal empleo de la tecnología como la liberación masiva de sustancias tóxicas, lo cual demandará grandes esfuerzos de organización para la gestión de la crisis, y que podrían manejarse con sistemas adecuados de alarma y equipos de intervención rápida, que hoy no están disponibles. La lentitud en resolver este tipo de eventos generará conflictos sociales que tienen su origen en aspectos ambientales no considerados y por ello, los gobernantes deberán preocuparse en construir un sistema de respuesta que involucre a toda la sociedad, ya no como víctima pasiva de la ayuda que llega tarde o nunca lo hace, sino como sujeto activo en la gestión de salida de la crisis. Esto implica construir una red compleja de instituciones con funcionarios y dirigentes entrenados, en estructuras no jerarquizadas y con plena participación de los receptores del daño ambiental y de los generadores del mismo.

3.3. Crisis en los servicios públicos

El crecimiento desorganizado de las zonas urbanas frente al despoblamiento de las zonas rurales, presenta a la provincia de Mendoza como uno de los casos más preocupantes del país, debido a la fragilidad de sus ecosistemas, a la concentración de las actividades humanas en una porción tan pequeña de territorio y a la inacción de las sucesivas administraciones en materia de políticas demográficas y estrategias sociales, económicas y ambientales para combatir la pobreza y el desempleo.

¹² McNeely J. (1997). *Conservation and the future: Trends and Options toward the year 2025*. IUCN Biodiversity Policy Coordination Division. IUCN. Gland. P. 50.

Por otra parte, algunos sectores con gran peso específico pugnan por tomar el control de servicios fundamentales para la vida en las ciudades, sin considerar los intereses del resto de la sociedad y en este contexto, los intereses ambientales chocan con fuertes intereses económicos y sociales, los cuales requieren también mucha atención. En la actualidad, los sistemas de recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos urbanos y peligrosos, de transporte público de pasajeros y tráfico urbano, de control de actividades contaminantes, el sistema de provisión de energía y los sistemas de provisión de agua potable y cloacas, se encuentran en diverso grado de colapso, debido a múltiples y complejas causas. El resultado final es que las ciudades se han transformados en espacios inhóspitos para la vida del hombre, donde el caos urbano se hace presente a cada instante y generalmente asociado a causas ambientales. Observaremos en los años siguientes luchas sectoriales por la apropiación de los pocos espacios públicos que aún quedan, conflictos relacionados a las consecuencias ambientales de ciertos servicios públicos y oposiciones a proyectos y actividades con probables impactos ambientales y sociales, constituidos en verdaderos casos de interés público. Los gobernantes del futuro deberán extremar sus precauciones a la hora de considerar transformaciones en los servicios públicos o disponer la realización de obras que se vinculen al cambio en la calidad de los mismos.

3.4. Mayor concentración en las ciudades

El último Censo Nacional de Población del año 2001 muestra que en la provincia de Mendoza, las ciudades concentran cada vez más habitantes en relación a las áreas rurales. La diferencia intercensal muestra que la tendencia a la concentración de personas persistirá durante mucho tiempo y que esta situación de espiral ascendente producirá desequilibrios sociales, económicos y ambientales inciertos, producto de la mayor demanda de espacios y de recursos con los cuales sostener una expectativa de desarrollo local prudente. Si a esta situación queremos aplicarle el concepto de sustentabilidad, en la cual la explotación de los recursos naturales debe responder a una cuestión de equidad intergeneracional y de justicia ambiental, entonces el desafío será incorporar a las políticas ambientales las políticas territoriales que permitan resol-

ver esta aguda desproporción. Las ciudades consumen como agujeros negros los recursos naturales de su periferia; en el caso de Mendoza, el secano ha sido la víctima principal de este despojo. Existe una injusticia ambiental que merece una reparación histórica y que los gobernantes deberán resolver de manera preventiva. Para los años siguientes, las administraciones provinciales y municipales deberán ejecutar fuertes políticas de redistribución territorial, atendiendo a la minimización de los impactos socio-ambientales, y al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad urbana, en un marco de equidad y justicia ecológica, a fin de no potenciar nuevos conflictos por el uso de la tierra y los recursos naturales.

3.5. Mayor presión en los ecosistemas

El crecimiento demográfico, la necesidad de alimentar, alojar y proveer de diversos artículos de consumo a las ciudades, no solo causa impactos en los ecosistemas urbanos, sino que provocan profundas huellas en los ecosistemas naturales. A este proceso hay que agregar el interés en la explotación de ciertos recursos naturales por parte de gobiernos y empresas, lo cual impacta directamente en el valor de opción de dichos recursos, y por ende, presiona al resto de la sociedad a enfrentarse con el falso dilema de la sustentabilidad o la rentabilidad a corto plazo. Se espera que en los próximos años surja el interés por la explotación de recursos naturales hoy no integrados al sistema productivo y financiero, en particular a través de emprendimientos mineros y energéticos, turísticos e inmobiliarios, que producirán profundos cambios en los ecosistemas mendocinos. Los casos paradigmáticos de Laguna Llanquanelo¹³ o de Esquel es de esperar que se repitan en todo el país, y en particular en nuestra provincia estos se referirán a la exploración y explotación de nuevas regiones, hasta hoy vírgenes o utilizadas en actividades extensivas y con pocos impactos ambientales, las cuales serán reclamadas para uso intensivo y grandes escalas productivas, prin-

¹³ Conflicto ambiental generado por la intención de la petrolera española Repsol YPF de extraer hidrocarburos en un área de alta sensibilidad ambiental en el sur de la provincia de Mendoza, llamada Laguna Llanquanelo, que llegó a las instancias judiciales luego de tres años de negociaciones, y cuyo resultado parcial es una declaración de inconstitucionalidad de la autorización del Gobierno de Mendoza por parte de la justicia local y que en estos momentos se encuentra en la Corte Suprema de Justicia.

cialmente por actividades extractivas, de la mano de proyectos con financiamiento internacional y la participación de empresas transnacionales. Los gobernantes que sucedan a los actuales deberán buscar caminos para conciliar los intereses empresarios con la protección ambiental, rediseñando un sistema que combine la sustentabilidad y la responsabilidad empresarial en el cuidado ambiental, con los intereses económicos regionales, basados en el principio del resguardo del interés público antes que del privado, y en donde las decisiones no causen impactos desproporcionados que beneficien a pequeños grupos en desmedro de grandes mayorías, lo que básicamente es el principio de justicia ambiental, y se acerca conceptualmente a los principios de equidad intergeneracional y de sustentabilidad estipulados por la ley Nacional N° 25.675 en su artículo 4°.

3.6. Mayor conciencia ecológica y ambiental de los ciudadanos

La ciudadanía como cosa abstracta, es un constructo teórico y más bien una reducción de gran utilidad a la hora de señalar procesos que involucran a colectivos sociales con intereses y expectativas más o menos similares. En la práctica, la ciudadanía está compuesta por personas con intereses individuales antes que colectivos, con diferentes percepciones sobre una misma cuestión y con niveles diversos de análisis de la realidad, a partir de realidades socioculturales diferentes y experiencias únicas ocurridas a lo largo de sus vidas. Cuando hablamos de ciudadanía en referencia a la cuestión ambiental, nos referimos a hombres y mujeres con distintas percepciones sobre su ambiente, distintos grados de conciencia de los procesos que afectan su vida cotidiana y distintos grados de conciencia sobre la problemática que los rodea, por lo tanto, hablar de mayor conciencia ecológica y ambiental, implica simplificar procesos muy complejos de apropiación del ambiente y de reflexión sobre las actividades humanas y sus impactos en lo local y en lo regional. Sin embargo, hay consensos básicos entre los ciudadanos sobre cómo deben comportarse los distintos sectores de la sociedad para que su funcionamiento sea más o menos armónico. Y uno de los consensos se refiere a que debemos fundar nuestro desarrollo en el respeto hacia los demás y hacia nuestro entorno. Este principio básico de convivencia se resquebraja cuando ciertos proyectos o actividades amenazan la integri-

dad física o los bienes y servicios colectivos que nos brindan los ecosistemas en los que vivimos y trabajamos. Y cuando las diferentes percepciones se suman a impactos ambientales reales o potenciales y a una gestión deficiente, surgen los conflictos ambientales. Con este escenario, los gobernantes deben velar por el establecimiento de un “pacto ambiental” de convivencia, que permita a cada sector participar en la ejecución de la política ambiental, ya sea desde la escuela o desde la educación informal, en los ámbitos laborales y sociales en general, desde la solicitud de intervención de la justicia por parte de los ciudadanos afectados u organizaciones, desde la gestión productiva responsable en el ámbito de la empresa, o desde la vida confesional, promoviendo un reencuentro con nuestra espiritualidad a partir de la reflexión sobre nuestros vínculos con la naturaleza, y entronizando valores como la solidaridad intra e intergeneracional. La solución de la problemática ambiental pasa más por un nuevo sentido de la existencia humana que por la sanción de nuevas normas regulatorias. Este nuevo sentido debe erradicar de la vida del hombre la condición de consumidor de lo material sin expectativas ni horizontes de reconciliación con la naturaleza, orientándolo hacia una espiritualidad ligada a la coexistencia armónica con la madre tierra. En los próximos años, encontraremos a las personas más conscientes de la magnitud de los procesos planetarios que amenazan nuestra propia existencia y más dispuestas a aprehender los preceptos ecológicos por la misma lógica de la supervivencia que nos lleva a proteger la vida frente a cualquier riesgo. Los gobernantes deben promover esta reconciliación fortaleciendo los procesos de formación e información ambiental, para incrementar la participación en el proceso de toma de decisiones. La formación ambiental no debe reducirse al aprendizaje en la edad escolar, sino que debe extenderse a toda las etapas de la vida. La cuestión central es saber cuáles de estos grupos pueden promover una aceleración en el proceso que nos lleve hacia la promesa de la sustentabilidad.

3.7. Mayor ideologización de la lucha ambientalista

En el futuro, el movimiento ambientalista en su percepción más amplia, comenzará a conectarse con otros movimientos de carácter local, tanto desde las posiciones más extremas y reaccionarias como los pen-

samientos más pragmáticos sobre el desarrollo y sus vínculos con el medio ambiente. Movimientos antiglobalización o que se oponen al modelo de globalización impuesto, movimientos antidesarrollistas y de ecología profunda, movimientos de los pueblos originarios, junto a movimientos que propugnan la responsabilidad social y ambiental de los actores clave del desarrollo, son algunas de las vertientes que el movimiento ambientalista tendrá a disposición. También habrá que considerar las luchas sectoriales, llevadas a cabo principalmente por los sindicatos, en particular aquellos que alcancen a comprender la vinculación entre la degradación ambiental y la pérdida del empleo. Todo este cóctel llevará al movimiento ambientalista a entablar sus conflictos desde una nueva dimensión, que llamaremos ideológica y que en algunas de sus alternativas, lejos de promover la resolución pacífica de los conflictos, podría exacerbar los ánimos. Los futuros gobiernos deberán hacer todos los esfuerzos por considerar las múltiples dimensiones presentes en los conflictos socio-ambientales.

3.8. Aumento de incidentes y desastres ambientales

Fenómenos como el cambio climático y el efecto invernadero han venido para quedarse. A pesar de los avances, aún no han sido respondidos la mayoría de los interrogantes formulados, relacionados a las consecuencias que tendrán estos procesos en nuestras vidas. También hay que considerar en el plano de los factores naturales, la probabilidad de que ocurran terremotos y erupciones volcánicas, debido a la sismicidad de nuestra región. Por otra parte, otros procesos no menos importantes como la desertificación y los riesgos tecnológicos, incrementan aún más la vulnerabilidad de las personas. Las industrias de base tecnológica, como aquellas que manufacturan sustancias consideradas peligrosas, deben ser controladas por el resto de la sociedad, de tal manera que sus actividades se realicen asumiendo riesgos razonables, que permitan una respuesta rápida si se produjeran incidentes como derrames o liberaciones masivas de sustancias a la atmósfera. Es de esperarse que en los próximos años puedan producirse accidentes agudos de grandes proporciones o condiciones crónicas que promuevan conflictos por el uso de los recursos. Los gobernantes del futuro deberán atender esta posibilidad como un hecho cierto para el cual habrá que estar preparado.

La correcta gestión de estos accidentes o la salida adecuada de las crisis ambientales puede significar un gran avance hacia la gobernabilidad para el desarrollo sostenible.

3.9. Menor capacidad para imponer políticas por parte del gobierno

La capacidad de los gobiernos en imponer su voluntad es cada vez menor, debido en parte al modelo económico imperante, donde el Estado se ha minimizado o ha desaparecido de varios campos, entre ellos el ambiental. Mientras los países europeos pretenden incorporar como responsabilidad indelegable a la protección ambiental, a la altura de la salud, la justicia, la seguridad y la educación, en los países subdesarrollados esta situación tiende hacia el extremo opuesto, así que nos encontraremos en los próximos años con graves conflictos donde el Estado estará incapacitado para reaccionar eficazmente y en los cuales las decisiones deberán ser consensuadas por muchos sectores a través de negociaciones largas y delicadas, para lograr cierto grado de sustentabilidad y gobernabilidad.

3.10. Mayor control ciudadano

A partir de nuevas realidades democráticas nacionales y locales, unidas a enfoques menos “representativos” y más participativos, se advierte la aparición de nuevos roles para los ciudadanos, cumplidos a través de las instituciones que representan sus intereses. En el caso ambiental, estos roles están enfocados en el control de la gestión pública y privada del ambiente, en un mayor poder de elección de ciertos sectores consumidores, y a una mejor comprensión del rol ciudadano para una mejor calidad de la democracia.¹⁴ A nivel provincial, los medios de comunicación juegan un rol preponderante en la paulatina incorporación de

¹⁴ Cunill, N. (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Editores Peruzzotti - Smulovitz, Grupo Editorial S.R.L. Buenos Aires, analiza de manera muy interesante a algunos autores sobre la forma de regular la conducta política a través de estructuras “externas al propio régimen democrático”, al decir de autores como Dahl, y suficientemente contraargumentada por autores como Guillermo O'Donnell, en el sentido que la democracia excede los límites de un régimen político. Sabsay, D. y Tarak, P. también avanzan sobre el tema de las democracias participativas.

nuevos sectores en el control de las políticas públicas ambientales, y es así que las estructuras partidarias comienzan a reflejar en sus propuestas la idea del control y la rendición de cuentas ante la ciudadanía, la incorporación de procesos participativos y propuestas específicas para resolver problemas ambientales. En el futuro no será posible gobernar si no se consulta y se mantiene informada a la ciudadanía y todos los sectores que están involucrados en la cuestión ambiental, ya que los ciudadanos comprenderán la importancia de ser ciudadanos “de tiempo completo” antes que meros votantes; este cambio de perspectiva llevará a potenciar procesos participativos, auditorías ciudadanas, revocatoria de mandatos y en definitiva, una toma del control para conducir el desarrollo hacia la sustentabilidad.

4. LA GOBERNABILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA AMBIENTAL

Tal como se observa la situación, la gobernabilidad en lo ambiental será un proceso delicado para conducir, en un camino plagado de conflictos y dilemas ambientales que enfrentará a todos los sectores con sus debilidades más marcadas, salpicados de eventos conmovedores que pondrán a prueba la capacidad de gestión tanto pública como privada y en donde no habrá una receta para alcanzar la sustentabilidad, sino pocas experiencias comprobables y modelos exitosos difíciles de adaptar a otros contextos.

El desafío de la gobernabilidad debe centrarse en la capacidad de lidiar con la complejidad, en la habilidad para incorporar a todos los sectores con similares condiciones para negociar e idénticas posibilidades de hacerse escuchar y en el apego estricto a los compromisos de conformar una ética ambiental y un sentido espiritual y colectivo de la defensa del ambiente, más que en procesos y estructuras predeterminadas, de aportes y soluciones sectoriales a problemas multidimensionales, o de la aplicación directa de recetas que provengan de otros temas u otras regiones, sin ser previamente evaluadas por los sectores involucrados en la resolución concreta de los conflictos y problemas ambientales, o en la discusión de las políticas ambientales.

Así las cosas, la búsqueda del desarrollo sin una gobernabilidad efectiva expone a grandes secciones de la población a elevados niveles de ries-

go por los peligros ambientales naturales e inducidos por el hombre, lo que generará incontables conflictos ambientales, que por su complejidad alcanzarán a muchos otros sectores de la realidad local, produciendo un “caos ambiental” difícil de superar.

Una nueva agenda ambiental debe declararse, a partir del reconocimiento de todos los actores, el compromiso compartido por alcanzar el desarrollo sustentable y una nueva ética ambiental, tendiente a fortalecer las capacidades de los gobiernos, las organizaciones sociales, la ciencia local y las empresas, para identificar los problemas y conflictos ambientales y encontrar soluciones flexibles e innovadoras a los problemas de la salud y la educación ambiental, el acceso a la justicia en temas ambientales, los problemas que genera la desigualdad extrema y las actividades humanas que provocan conflictos por el uso de la tierra y casos de injusticia social y ecológica.¹⁵

La Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro de 1992 le concedió un papel preponderante a los gobiernos locales en la búsqueda de un ambiente más propicio para alcanzar el desarrollo sustentable. La Agenda 21 es el documento más contundente en este sentido, rescatando el papel de los gobiernos locales y sus gobernados en el tratamiento de los problemas ambientales más acuciantes de aquel entonces, hoy agudizados y potenciados por un esquema autodestructivo de relaciones de poder.

El desafío actual de los gobiernos locales consiste en reunir un conjunto de instrumentos con los cuales hacer frente a los escenarios ambientales del futuro, marcado por luchas globales por la apropiación de los recursos naturales, la exacerbación de la violencia en todas sus formas, la agudización de los problemas ecológicos globales y la pérdida de la diversidad cultural y las expresiones locales a manos de la mundialización económica, y a la vez dirigir al conjunto de la sociedad por un camino de desarrollo sustentable que respete los saberes tradicionales y locales, la diversidad cultural y los múltiples factores que involucra el desarrollo. Algunos de estos instrumentos o herramientas se esbozan a continuación.

¹⁵ Moore, Walter. (1998). *Eco Democracia, el modelo Post-capitalista*. Editorial MED y CEIS. Buenos Aires. 1ra.edición español.

5. HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DE LA GOBERNABILIDAD AMBIENTAL

5.1. La gestión integrada del ambiente

La consideración integrada de la complejidad de la temática ambiental ha sido abordada por numerosos autores e instituciones en temas específicos como los recursos hídricos o la calidad del aire, o en áreas como la planificación urbana y el manejo de áreas protegidas, por citar sólo algunos ejemplos. La gestión integrada requiere reconocer la multicausalidad de las situaciones ambientales que se nos presentan y a la vez especular sobre la multidimensionalidad de las consecuencias ambientales y sociales que tienen los procesos de degradación o de recuperación y rehabilitación del medio ambiente. Además, requiere que los participantes se despojen de visiones fragmentarias y reduccionistas, acerca de las soluciones que necesitan ser aplicadas a los principales problemas y conflictos ambientales y encaren procesos de reflexión compartidos sobre aquello que es medular para eliminar los obstáculos que ralentizan el proceso de desarrollo sustentable. Y a todo esto hay que agregar la variable temporal, a través del análisis de todos aquellos procesos sociohistóricos que reflejan los estilos locales para hacer frente a los problemas que afectan su propio desarrollo. La gestión integrada del ambiente es una alternativa válida para nuestra provincia, ya que existe una predisposición natural en el carácter local que promueve un enfoque interdisciplinario en el tratamiento de la problemática ambiental, recursos humanos suficientes y disponibles para encarar un proceso de reconocimiento conjunto de los factores que afectan el desarrollo local y regional, y la tecnología necesaria para iniciar un proceso de eficiencia de procesos y operaciones ligadas a las principales actividades productivas y de servicios de la provincia.

5.2. El acceso a la justicia ambiental

El derecho internacional continúa su avance, reconociendo explícitamente derechos ambientales y enlazándolos en una gran trama con el conjunto de derechos humanos y el desarrollo. La cuestión central para los futuros gobiernos, será encontrar una manera para que los ciuda-

danos puedan acceder por un camino más expedito hacia el logro de la justicia en temas ambientales, favoreciendo un conocimiento más profundo de los derechos y deberes ciudadanos, estableciendo alianzas que favorezcan la reducción de los costos de este acceso, procurando estimular la capacitación de los magistrados y otros colaboradores del sistema judicial –incluidos los abogados–, y proponiendo reformas que favorezcan el cumplimiento de los derechos consagrados por las normas. El acceso a la justicia podrá reducir las desigualdades producidas por las actividades de algunos sectores que impactan desproporcionadamente en otros, y ayudará a corregir posibles “desviaciones” en el cumplimiento del mandato de política ambiental por parte de las autoridades.

5.3. Indicadores de sustentabilidad

Se han producido muchos avances en cuanto al logro de indicadores que nos informan sobre el estado del desarrollo sustentable, a partir del monitoreo de variables tangibles e intangibles, realizadas principalmente por científicos e instituciones dedicadas al monitoreo y al análisis de procesos sociales. Será un nuevo desafío para los futuros gobiernos encontrar nuevas formas de medir el avance hacia el desarrollo sustentable, monitoreando indicadores que sean accesibles a la ciudadanía y las organizaciones sociales, que no poseen conocimientos técnicos suficientes como para analizar los actuales indicadores ambientales o sociales. La formulación de un conjunto de indicadores de sustentabilidad permitirá a la sociedad civil seguir la marcha de los procesos que conducirán a la provincia a alcanzar el desarrollo sustentable, y a la vez solicitar correcciones a aquellas decisiones que resulten por ende, “insustentables”.

5.4. Las tecnologías de información

El uso de las tecnologías de información provocará un fuerte impacto en la protección del ambiente, el desarrollo económico y los progresos sociales. Sin pretender que el uso de estos instrumentos se transformen en la panacea para lograr el desarrollo sustentable, no cabe duda que el empleo democrático de este recurso reducirá los desequilibrios en el acceso a la información, promoverá a nuevos actores en el debate am-

biental y provocará que nuevos sectores –hasta ahora no percibidos o tenidos en cuenta– acudan a instancias alternativas, administrativas y judiciales de resolución de conflictos.

5.5. El gasto público

Alcanzar el desarrollo sustentable dependerá de cómo se reoriente el gasto público en materia de protección ambiental, promoción del crecimiento económico, la salud y la educación. El aumento en las partidas presupuestarias para inversión en salud, educación y protección ambiental, es un factor clave para asegurar un futuro sustentable, con menores desequilibrios territoriales y mayor cantidad de “incluidos sociales y ambientales”. Por su parte, una mayor inversión en la preservación ambiental y en educación redundará en una disminución del gasto en salud y a su vez, una reorientación del gasto en salud hacia la atención primaria de la salud significará también una notable reducción del gasto en el área, ya que es una hipótesis hartamente corroborada que la inversión en políticas preventivas produce una reducción en el gasto de acciones paliativas. Gasto preventivo antes que remediativo, esa será la consigna en cuanto al gasto público.

5.6. La reforma de la institucionalidad pública ambiental

La gestión integrada del ambiente requiere además de enfoques interdisciplinarios y holísticos, de estructuras adecuadas que los contengan. Los modelos fragmentarios en el manejo de los recursos naturales y la gestión del ambiente en general, han probado ser ineficaces, con solapamientos en las funciones de las diversas reparticiones, abundante legislación en algunos ámbitos y escasez en otros, con áreas sobrecargadas de roles y funciones conviviendo con otras sin actividades concretas, todo en un ambiente de escasez presupuestaria, lo que constituye un caldo de cultivo para los oportunistas, los lobbies corporativos y la burocracia aplastante. En Mendoza las últimas dos administraciones provinciales han intentado avanzar hacia un modelo concentrado-descentralizado de gestión pública ambiental, donde una única agencia de protección ambiental cubría la mayor parte de los te-

mas, con presencia en cada lugar del territorio a través de las administraciones municipales o de sedes locales de la misma repartición pública, pero por diversas razones estas intenciones fueron truncadas por otras prioridades políticas. Así, el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda pasó a ser Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, pero siempre sujeto a un tema con mayor agenda política, por lo que la cuestión ambiental generalmente quedó subsumida en temas como la obra pública o los proyectos de inversión económica.

Una de las herramientas más importantes para los futuros gobiernos será la transformación de la actual institucionalidad pública ambiental, tanto a nivel provincial como municipal, para poder avanzar en otros aspectos que potencien el desarrollo sustentable. La cuestión ambiental debería tener la mayor jerarquía posible, en nuestro caso el nivel ministerial o depender de la misma gobernación, y contar con un presupuesto adecuado a las funciones otorgadas, además de ser tratada como política de Estado, incorporando definitivamente la variable ambiental en todas las decisiones, tal como reza el artículo 5° de la ley provincial N° 5.961 sobre el mandato de política ambiental.

La nueva institucionalidad pública ambiental debería favorecer la coordinación entre las áreas municipales y provinciales en el tratamiento de los problemas ambientales, promover el acceso libre a la información y la participación de los ciudadanos a través de formas de democracia semi-directas, promover la educación ambiental y la protección colectiva del ambiente, la responsabilidad ambiental de todos los actores y el control estricto de las actividades que supongan riesgos para la calidad ambiental de vida, además de cumplir con otras premisas mencionadas en párrafos anteriores acerca de la rendición de cuentas y la transparencia en sus actos.

5.7. La reforma legislativa

El nuevo marco Constitucional y Legislativo en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental¹⁶ debe promover un minucioso

¹⁶ Documento de la Mesa de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Diálogo Argentino. Diálogo Argentino y PNUD. San Nicolás, Buenos Aires, 17 y 18 de junio de 2003.

análisis de las nuevas leyes de presupuestos mínimos recientemente sancionadas y una adecuación de nuestro marco normativo provincial complementario a tales requerimientos. Esta titánica tarea implica lograr consensos básicos de gobernabilidad, que permitan avanzar a paso firme en la tarea de reestructurar nuestro esquema legislativo y adecuarlo a los nuevos tiempos. La sociedad deberá avanzar hacia una propuesta que garantice el ejercicio de los derechos ambientales, promueva de manera amplia e igualitaria el acceso a la educación e información ambiental, de manera particular contenga mecanismos para acceder a tales derechos, como así también a la justicia en materia ambiental. La posible reforma constitucional provincial brinda una oportunidad adicional de incorporar las expectativas de la sociedad sobre temas de ambiente y desarrollo sustentable. Será una tarea urgente recuperar el espíritu de comienzos de los '90, y retomar el camino hacia la construcción de un esqueleto normativo que contenga todas las aspiraciones ciudadanas en los temas mencionados.

6. TEMAS TRANSVERSALES DE LA GOBERNABILIDAD AMBIENTAL HACIA EL FUTURO

6.1. Información ambiental

Los futuros gobiernos deberán enfatizar su gestión en un constante flujo de información hacia y desde la ciudadanía, partiendo de una “construcción” colectiva del ambiente deseado, antes que en políticas que vengan de las “altas esferas” de decisión. En la práctica esto implica un reconocimiento explícito de los gobernantes del derecho a la información ambiental, su operativización a través de marcos legales adecuados y programas que desburocraticen los procedimientos de solicitud y apropiación de la información, además de canales de comunicación permanentes con los ciudadanos y sus instituciones, empresarios y todos aquellos que tengan algo que decir respecto del desarrollo sustentable. Estas premisas deben ejecutarse partiendo del fomento a una “cultura de la información”, que promueva una ciudadanía reflexiva e informada a la hora de tomar posición sobre los dilemas a los que se enfrentarán las sociedades posmodernas.

6.2. Participación ciudadana

La participación deberá ampliarse territorialmente, alcanzando a los municipios a través de programas de promoción de la participación, ejercicios ciudadanos, utilización de herramientas como las audiencias públicas y otras instancias de consulta, además de promover un marco legal que promueva la participación, garantice el derecho a participar y a objetar las decisiones gubernamentales, y promueva su aplicación en espacios más específicos (por ejemplo EIA, áreas protegidas, etc.) así como aliente la búsqueda de alianzas intersectoriales que se basen en la gestión participativa y asociada o el manejo colaborativo del ambiente. Este campo deberá ser fuertemente promovido en el futuro, como condición insoslayable para alcanzar la gobernabilidad para el desarrollo sustentable.

6.3. Resolución de conflictos

Los conflictos ambientales deben ser tomados como expresiones de una ciudadanía activa y como reflejo de expresiones más potentes de la sociedad que aún no despiertan de su letargo, por lo tanto los gobernantes deberán prestar gran atención a los futuros conflictos socio-ambientales y sus procesos de resolución, tratando de caracterizarlos para poder intervenir en el futuro con mejores probabilidades de éxito. Para operativizar esta premisa, habrá que crear sistemas de resolución de disputas convencionales y alternativos, métodos de resolución que eviten el ingreso en el sistema judicial, programas de formación y capacitación de dirigentes y organizaciones en la resolución de conflictos y estrategias de negociación ambiental, sistemas de monitoreo de conflictos que permitan anticiparse a las crisis y evitar o minimizar las consecuencias de conflictos sociales y ambientales. Los conflictos ambientales constituyen obstáculos a la gobernabilidad y por ende, al alcance del desarrollo sustentable, por esto deberán ser atendidos con máxima prioridad.

6.4. Formación ambiental

Los gobernantes podrán disfrutar de un futuro más sustentable, si antes pueden lograr la creación y fortalecimiento de una conciencia am-

biental y un estilo de vida más “ecológico” y sano desde las edades más tempranas. Si la educación es básica para el desarrollo de los pueblos, la formación y educación ambientales será probablemente la que salve a este planeta y nos otorgue una posibilidad de lograr el esperado desarrollo económico, social y ambientalmente sustentable. La educación y formación ambiental deberá darse en ámbitos formales (currícula de educación básica y media) tanto como en los informales (incorporación de “lo ambiental” en “lo cotidiano”) como política de Estado,¹⁷ haciendo hincapié en los procesos globales y los asuntos locales, generando enfoques innovadores de los problemas y conflictos ambientales que condicionan nuestro estilo de vida y promoviendo una nueva forma de pensar el ambiente.

CONCLUSIONES

Los pilares de la gobernabilidad local-regional para el desarrollo sustentable son una clara visión estratégica del desarrollo sustentable nacional, el compromiso por respetar el imperio de la ley y de la justicia, una elevada, eficaz y eficiente capacidad de respuesta ante las crisis ambientales, la promoción del desarrollo económico, ambiental y social con equidad, la búsqueda incesante de la participación y el consenso con los demás actores, la cotidiana rendición de cuentas en respuesta al derecho ciudadano a recibir la información relevante para la toma de las decisiones y la transparencia en el manejo de los bienes públicos como condición esencial del buen gobierno.

El gran desafío de los gobiernos del nuevo milenio será alcanzar un equilibrio dinámico entre el logro de una economía competitiva y, al mismo tiempo, proteger el ambiente natural y social, incorporar a los excluidos, mejorar la calidad de vida de la población y combatir la pobreza.

En este sentido, todavía tenemos que establecer el contexto para una gobernabilidad local estable y democrática, en la cual cada sector ofrezca su contribución específica: los gobiernos creando el ambiente polí-

¹⁷ Ibídem 16.

tico y jurídico propicio para el desarrollo económico con equidad, el sector privado generando riqueza y promoviendo la responsabilidad social y ambiental, y la sociedad civil, construyendo lazos de solidaridad humana y social, facilitando las interacciones políticas y sociales, así como la movilización y participación de grupos en las actividades económicas, sociales y políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- DE KLEMM, C. (1993). *Biological Diversity Conservation and the Law. Environmental Policy and Law Paper No. 29*. IUCN. Gland.
- DIÁLOGO ARGENTINO y PNUD. *Documento de la Mesa de Ambiente y Desarrollo Sustentable*. San Nicolás, Buenos Aires, 17 y 18 de junio de 2003.
- DIARIO UNO (2003). *Denuncia de vecinos de Luján por abandono de residuos patológicos* (10/05/2003). <http://www.unomendoza.com.ar>.
- GHERARDI, N. (2002). *El papel del capital social en Argentina. Gobernabilidad para la sustentabilidad*. FARN. Buenos Aires.
- GUATTARI, F. (1996). *Las tres ecologías*. Ediciones Pre Textos. Madrid.
- IAZZETTA, O. Et.al (compiladores) (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en America Latina*. PNUD. Ediciones Homo Sapiens. Buenos Aires.
- LAGADEC P. Et. al. (2002). *El Fin del Riesgo Cero*. Editorial El Ateneo. 1ra. Edición. Buenos Aires.
- LEFF, E. (2000). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. PNUMA - CIICyH. Siglo Veintiuno Editores. México D.F. 2da. Edición.
- LUNA, E. (2003). *Encuesta de percepción ciudadana: Elecciones Provinciales 2003*. FAVIM acción ciudadana (inédito). Mendoza.
- MARTINEZ ALIER, J. (1992). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Icaria Editorial S.A. Barcelona.
- MCNEELY J. (1997). *Conservation and the future: Trends and Options toward the year 2025*. IUCN Biodiversity Policy Coordination Division. IUCN. Gland. P. 50.
- MANZINI, E. Et. al. (2000). *Ecología y Democracia: de la injusticia ecológica a la democracia ambiental*. Icaria Editorial S.A. Madrid. 1ra. Edición.
- MOORE, W. (1998). *Eco Democracia, el modelo Post-capitalista*. Editorial MED y CEIS. Buenos Aires. 1ra.edición español.

- PERUZZOTTI, E. (compilador). (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Grupo Editorial S.R.L. Buenos Aires.
- SPRETNAK, Ch. (1991). *Status of Grace, The Recovery of Posmodern Age*. Harper Collins Publishers. New York.
- SATTERTHWAITE, D. (1998). *Environmental Problems in an Urbanizing World*. Earthscan Publication. IIED. Washington.

COMERCIO INTERNACIONAL, DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

por María Claudia Cruz^{*}

RESUMEN

En la era de la globalización, el libre intercambio juega un papel muy importante en el desarrollo de las naciones. Pero un crecimiento económico logrado a costa de la sobreexplotación de los recursos naturales o de la exclusión social, no es sostenible, ni económica ni socialmente.

La responsabilidad entonces, es no sólo de los gobiernos y los organismos multilaterales, sino también del sector privado, de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad en general de cada una de las naciones.

El reto consiste en manejar los procesos de liberalización comercial de manera que promueva la sostenibilidad ecológica y el desarrollo humano equitativo; no obstaculizando el comercio con barreras injustificadas, pero regulando e interviniendo en la medida necesaria cuando el impacto ambiental de la actividad económica pueda implicar riesgos para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. Cuanto más integradas sean las políticas ecológicas, comerciales y otras políticas económicas, tanto más sostenible será el crecimiento económico, y tanto más positiva será la contribución hecha por la mundialización al medio ambiente y al desarrollo sostenible.

^{*} Lic. en Economía. Correo Electrónico: mclaudiacruz@latinmail.com

BREVE INTRODUCCIÓN

En el transcurso del último medio siglo, la economía mundial se ha multiplicado por cinco. En el mismo período, el comercio mundial ha crecido a razón de un ritmo tres veces más rápido, en un factor de 14, constituyendo una fuerza masiva para el cambio económico, ecológico y social, cambiando la forma en que la gente vive y trabaja.

Es necesario ampliar los marcos de política nacional e internacional para incorporar las dimensiones sociales, económicas y ecológicas de un desarrollo sostenible, de una manera democráticamente responsable y equitativa.

Los vínculos entre el comercio y el desarrollo, además de importantes, son múltiples y complejos. El crecimiento y la liberalización del comercio no son necesariamente buenos o malos para la salud del planeta. Pueden ser la causa de un uso más eficiente de los recursos y crear riquezas que pueden utilizarse para proteger el medio ambiente. No obstante, también pueden aumentar las presiones relacionadas con el comercio que tan notoriamente contribuyen al agotamiento de los recursos naturales y la degradación ecológica.

La apertura comercial, implica en general crecimiento en una economía, esto sería aumento de los ingresos medios, que al mismo tiempo se traduciría en problemas ambientales que se tornan más graves con el crecimiento de la economía. Precisamente son los países desarrollados, con más altos niveles de ingresos los mayores generadores de residuos tanto domésticos como industriales. Y muchas veces por falta de información o por ser ésta incorrecta, la solución a este tipo de problemas se plantea como constituyendo una alta proporción de los costos totales de la industria. Hay quienes plantean la relación entre emisiones tóxicas del sector manufacturero y el crecimiento económico mediante una función cuya curva con forma de U invertida, indicaría que la contaminación atmosférica y las emisiones tóxicas en este caso, aumentan a medida que crece el nivel de ingresos, pero que a partir de cierto nivel de ingresos comienza a disminuir la contaminación, motivo posiblemente de una mayor conciencia de los ciudadanos sobre la problemática ambiental y los perjuicios sobre su salud, y/o por poder comprar productos más amigables con el medio ambiente dados sus mayores ingresos. Por otro lado, están quienes sostienen que la inten-

sidad de la contaminación disminuye porque la participación del sector industrial en el PIB disminuye a partir de cierto nivel de ingresos.

También puede esperarse un deterioro en el medio ambiente si la expansión de la actividad económica no ha ido acompañada de una política de reestructuración de los modelos y procesos de producción.

Por último existen productos que por sí mismos ya son contaminantes, y el comercio internacional puede tener en este caso tanto efectos positivos como negativos. La calidad ambiental de un país y el bienestar de su población pueden mejorar si se liberalizan las exportaciones de un producto cuyo consumo o eliminación final es altamente contaminante, en cambio si se liberaliza la importación de un producto con estas características, se verán perjudicados. Sin embargo si se lleva a cabo una asignación óptima de los recursos naturales, puede llegarse a un mejoramiento de la situación ambiental global, este sería el caso si por ejemplo al liberar las importaciones de un producto, éste permite sustituir a un producto nacional con características más dañinas para el ambiente, que las del producto importado. También deben tenerse en cuenta las diferentes capacidades asimilativas del medio ambiente de los diferentes países, ya que esto hace que un producto que puede considerarse altamente contaminante en un país puede no considerarse tan peligroso en otro, y entonces utilizarse o depositarse en éste sin provocar mayores problemas ambientales o una reducción del bienestar nacional.

De todos modos debe tenerse en cuenta, que en la mayoría de los casos el comercio internacional no es la causa del deterioro ambiental, a lo sumo, actúa como amplificador de los problemas ambientales creados por un comportamiento de los consumidores y por métodos de producción que no son sustentables precisamente desde el punto de vista ambiental. Si se implementan y fiscalizan políticas ambientales nacionales e internacionales, la liberalización comercial contribuiría al desarrollo sustentable y a la realización de modificaciones de los esquemas tecnológicos favorables a la calidad ambiental.

VENTAJAS COMPARATIVAS BASADAS EN EL MEDIO AMBIENTE

Uno de los conflictos más polémicos en lo que respecta a políticas de liberalización comercial y protección del medio ambiente, se vincula

con las grandes diferencias existentes entre las políticas ambientales de los países. Estas diferencias se explican a menudo basándose en que los costos del deterioro ambiental y los beneficios de la protección ambiental dependen de factores físicos, biológicos, demográficos y económicos, los que claramente varían de un país a otro. Entre estos factores se considera a la capacidad asimilativa y regenerativa de la que depende el nivel en que el medio puede afectarse por su utilización o por emisión de desechos en el proceso productivo. La capacidad asimilativa, depende a su vez, de factores climáticos, topográficos, hidrológicos, geológicos, etc., que varían internacionalmente.

Los costos económicos de obtener calidad ambiental también dependen de factores como el nivel de la actividad industrial y el de la composición de la actividad económica, y de la utilización que se haga del recurso, ya sea como insumo o como generador de residuos.

Entonces, para establecer normas ambientales nacionales es importante calcular los costos y beneficios de la protección, considerando todos los factores y reforzar las normas con medidas concretas acorde con cada una de las fuentes de contaminación, resultando así normas ambientales internacionalmente diferentes que originarían diferencias internacionales en los costos de control ambiental, pudiendo afectar la competitividad de los sectores regulados.

De allí que, las diferencias internacionales en recursos naturales representen económicamente, una determinante de ventajas comparativas de un país. Según la teoría tradicional¹ un país debe especializarse en la producción y exportación de bienes y servicios con uso intensivo de los recursos abundantes en el país, y debe importar aquellos cuya producción demanda una utilización más intensiva de recursos que escasean en el territorio nacional. Esta especialización en la producción conlleva a una asignación óptima de los recursos permitiendo maximizar la producción, así como también los ingresos y el bienestar general.

Esto implica que un país con relativa abundancia de recursos naturales posiblemente gozará de ventajas comparativas y se especializará en pro-

¹ La obra clásica del comercio internacional en este sentido es *The Principles of Political Economy and Taxation*, de David Ricardo, cuya primera edición fue publicada en 1817. Para un análisis más profundo respecto de la interacción entre abundancia de factores y la intensidad relativa con la que son utilizados, también puede remitirse al estudio de: "la teoría de Heckscher- Ohlin".

ducir bienes o servicios que generen niveles relativamente altos de residuos. Lo contrario sucederá en un país cuya capacidad asimilativa sea baja o esté agotada.

Sin embargo, prácticamente, es casi imposible estimar las ventajas comparativas provenientes de la dotación ambiental del país. La mayoría de los servicios ambientales no se encuentran en los mercados por lo cual no existen precios explícitos que reflejen la abundancia o escasez de los mismos. Otro problema es asignar valores monetarios a los daños ambientales así como descontar los costos futuros del deterioro ambiental.

Por estas dificultades, los gobiernos frecuentemente se equivocan, deliberadamente o no, al estimar el valor de los servicios ambientales. Surgiendo de esto varios problemas, entre ellos: a menudo se atribuye a los países en desarrollo una ventaja comparativa en actividades contaminantes; los países pueden establecer normas ambientales no adecuadas a su dotación ambiental obteniendo ventajas comparativas en el mercado mundial o atrayendo inversiones extranjeras al constituirse en refugios ambientales.

A menudo entonces, se considera que la capacidad asimilativa del medio ambiente es muy baja en países industrializados, por la contaminación pasada, mientras que los países en desarrollo cuentan con una capacidad asimilativa mayor, por su abundancia de recursos naturales y por contar con un medio ambiente todavía no tan deteriorado. Sin embargo diversos estudios sobre elementos ambientales físicos (índices pluviométricos, distribución estacional de las precipitaciones, crecidas fluviales por unidad de superficie terrestre y la variabilidad de sus flujos, tipos y estructuras de suelos agrícolas, etc.) muestran que muchos países en desarrollo tienen menor capacidad física inherente para asimilar desperdicios de cualquier tipo.

DUMPING ECOLÓGICO - MIGRACIÓN DE INDUSTRIAS SUCIAS

Otro inconveniente para calcular correctamente costos y beneficios de las políticas ambientales nacionales se refiere al caso en que los países mantienen intencionalmente muy bajos los niveles de protección ambiental para ganar ventajas comparativas “artificiales” en los sectores contaminantes.

Los productores de países con reglamentación estricta deben realizar inversiones mayores que las de sus competidores en países con niveles de protección ambiental más baja. Esto puede causar costos de producción más elevados y menor competitividad en los sectores regulados, mientras los productores que no incluyen el costo de descontaminación pueden ofrecer sus bienes a precios más bajos en los mercados internacionales, esto es lo que se considera: “*dumping ecológico*”.

Para proteger los sectores económicos regulados de esta competencia desleal y para evitar la fuga de capitales y la pérdida de empleos por la estricta reglamentación ambiental del país se podría exigir un incremento de la protección ambiental en los países competidores.

Los productores de los países con legislación más estricta, por otro lado podrían reclamar la externalización de los costos ambientales de sus costos de producción, lo que implicaría una reducción de la protección ambiental en su país, punto éste que preocupa a los ambientalistas, porque podría terminar debilitando las normas y socavar el esfuerzo de control en el país.

Para responder a todas estas presiones (de grupos ambientalistas, laborales y empresariales) podrían establecerse medidas comerciales compensatorias de las diferencias de los costos de control ambiental.

Cuando la migración se produce, la preocupación pasa a ser por las consecuencias adversas que tendría sobre la calidad ambiental del país receptor, especialmente, por el impacto en los problemas ambientales regionales y globales.

La mayor dificultad para verificar si tal migración existe es la falta de información que permita distinguir entre relocalización de industrias sucias y crecimiento de éstas. Otro aspecto importante es ¿qué entendemos por industrias sucias?

En realidad, no existe una definición aceptada al respecto. Un grupo de economistas, entre ellos, Kalt (1985), Tobey (1990) y Low (1992), identifican a las mismas como aquellas que han debido incurrir en los costos más altos para reducir y controlar la contaminación.

En un estudio realizado por Low sobre 123 industrias de EEUU, en el cual expresa al costo de reducir y controlar la polución ambiental co-

mo un porcentaje del valor del producto en cada rama industrial,² concluye que para la gran mayoría de las industrias sucias, ese costo de control es muy bajo. El máximo (para cemento) fue apenas superior al 3% del valor de producción y sólo 18 de 123 industrias incurrían en costos mayores al 1%, mientras 58 muestran costos menores al 0,3%. El promedio ponderado de todas las ramas fue de 0,54%.

Estas estimaciones y otras indicarían que los ahorros de costos que podrían aspirar obtener las industrias sucias de los países desarrollados migrando hacia países sin o con bajo control ambiental, no serían significativos, ni suficientes para decidir la relocalización.

Los argumentos sobre dumping ecológico y de creación de refugios de contaminación han llevado a diversos estudios, cuyos resultados en general, tienden a concluir que las normas ambientales estrictas no influyen negativamente en las ventajas comparativas ni en la competitividad internacional.

Estos resultados se sustentan en que en general son los gobiernos los que financian directa o indirectamente mediante créditos subsidiados, exenciones tributarias, etc., una gran parte de los costos originados por el cumplimiento de las normas ambientales. Además, proteger el medio ambiente puede implicarle a las empresas de sectores regulados beneficios directos mediante estimulación de la innovación tecnológica y mejoramiento de los procesos. Además, si el diferencial de costos entre un país con legislación ambiental avanzada y uno con legislación laxa, verdaderamente ronda entre 1% y 2% del valor de la producción respectiva, no parece ser un margen suficientemente considerable para incidir en la decisión de localización, frente a la importancia que podría dársele a otros factores como: situación macroeconómica, estabilidad política y social, seguridad, disponibilidad y costo de mano de obra calificada, impuestos, desgravaciones y otros subsidios.

El efecto de las normas será considerable en la decisión de ubicación de la empresa cuando los costos de control ambiental sean una porción

² En dicho estudio al costo total bruto de las empresas se lo dividió en pagos de servicios al gobierno (cloacas y recolección –disposición de residuos sólidos) y costos operativos directos de reducir las emisiones al aire, agua, vertido y tratamiento de residuos. Estos costos operativos incluyen la depreciación del equipo e instalaciones especiales, mano de obra, insumos, servicios, alquileres o leasings y otros gastos. No se imputan los costos indirectos de contaminación vía la cadena de insumos ni por el daño ambiental remanente no controlado.

considerable de los costos totales de una industria, pero aún cuando éstos sean considerables para un sector económico, los costos de reubicación no deberán superar los beneficios creados por las normas ambientales menos estrictas. Además, debe cuidarse que los aranceles a la importación (en el país original) de productos de las industrias reinstaladas, no superen los beneficios otorgados por la normativa ambiental más laxa.

De todo esto surge que, las diferencias a nivel internacional en los costos del control ambiental tienen que ser lo suficientemente grandes para afectar la competitividad y el comercio, y que aunque el diferencial resulte significativo, debe considerarse la posibilidad de que los países más atrasados instauren controles ambientales en un futuro. El costo del control debería ser bajo inicialmente según lo dice la teoría, sin embargo la carencia de gente especializada y entrenada para brindar servicios no convencionales puede hacer que el costo sea alto y la calidad del servicio muy variable. Otro riesgo que enfrenta la empresa que migra es la posibilidad de que ocurra un accidente ambiental que le implique enfrentar responsabilidades y litigios, así como la pérdida de reputación e imagen en caso de ser una filial transnacional.

Ahora, ¿cómo se explica entonces, si es que no ha existido una migración significativa de industrias sucias desde los países desarrollados, el aumento del número de este tipo de industrias y su participación cada vez mayor en las exportaciones de los países en desarrollo?

Los economistas del comercio internacional explican esto como una consecuencia de la etapa que transitan muchos países de industrialización reciente que aún dependen de las industrias básicas, de las ventajas comparativas otorgadas por la abundancia de recursos naturales y por su disponibilidad de mano de obra.

Por lo tanto, lo que habría ocurrido no sería una migración desde los países desarrollados sino más bien un crecimiento de las industrias sucias con gran dispersión geográfica de éstas. Esto es interesante en tanto se puede retener una industria instalada, o se puede presionar a un país para que revise las regulaciones ambientales, pero poco se puede hacer para incidir sobre decisiones de nuevas inversiones, en las que intervienen muchos otros factores y la elección de localización es muy amplia.

Claro que la dispersión de industrias sucias por el mundo puede deberse a decisiones de las empresas de países desarrollados de no seguir aumentando su producción y exportaciones en esos rubros, al existir alternativas de producción más rentables y limpias. La demanda insatisfecha en este caso sería cubierta por empresas de los países en desarrollo.

En los países en desarrollo recién se está tomando conciencia sobre las consecuencias de la acumulación de residuos tóxicos sin tratar que implicará costos muy altos de limpieza de los sitios más contaminados y peligrosos comparados con los costos para controlar las emisiones actuales. Esto dejará como herencia un desincentivo para localizarse en –o cerca de– áreas muy contaminadas, en un país o región, ya que una legislación ambiental futura implicaría normas más estrictas para estas áreas respecto de otras disponibles para radicación industrial. Lo que podría hacer que los diferenciales de costo por factores ambientales puedan verse como considerables en un país si no existen diferenciales significativos de costos en otros factores de localización.

Resumiendo, las evidencias no permiten confirmar la hipótesis acerca del problema de migración de industrias sucias por diferencias en las regulaciones ambientales entre países, y, el costo diferencial del control ambiental no parece ser suficiente para justificar la presión que ejercen los países más avanzados al plantear la necesidad de armonizar la legislación y los estándares ambientales, aunque este es uno de los aspectos más relevantes de las negociaciones en materia de integración económica.

EXTERNALIDADES AMBIENTALES E INTERVENCIONES COMERCIALES

El origen de muchos problemas ambientales puede deberse a fallas de las políticas gubernamentales. La intervención ineficaz con efectos negativos puede darse en forma de: subsidios, control de precios, controles de cambio, de propiedad, etc., y ocurre tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Sin embargo, lo anterior no implica que el mercado, al funcionar libremente, asigne los recursos ambientales en su nivel óptimo, sino que,

son varias las fallas del mercado que pueden (individual o conjuntamente) provocar imperfecciones en el uso del medio ambiente.

Las fallas del mercado se refieren a la divergencia entre precio de mercado de los recursos ambientales y los precios que debieran tener para ser utilizados óptimamente. Las funciones del ambiente de proveedor de bienes finales y de instalaciones receptoras de desechos, generalmente no se realizan en el mercado, pero esto no significa que su precio sea igual a cero, sino que al contrario, su precio sombra puede ser bastante alto ya que el uso del medio ambiente con este fin generalmente impide su utilización con algún otro propósito. Surge de aquí otra falla de mercado: muchos servicios ambientales se tratan como gratuitos porque no existen derechos de propiedad, y cuando existen están muy mal definidos.

Desde una visión económica, la presencia de contaminación por sí sola no genera una externalidad³ ambiental negativa, para esto se necesita una reacción humana que exprese disgusto, desagrado, preocupación, ansiedad, etc., que pueda caracterizarse como pérdida de bienestar. Si esta pérdida de bienestar, no se sigue de una compensación por parte del agente contaminante, entonces existe una externalidad ambiental. La incorporación de externalidades ambientales, podría exigirse por competitividad internacional, esto es, para compensar diferencias entre los costos de control ambiental que tienen que pagar empresas del mismo sector.

Las políticas ambientales deberían, entonces, corregir esas imperfecciones, esto es, internalizar las externalidades. Entre las medidas posibles para ello se encuentran: aplicación de impuestos pigouvianos y de subsidios, asignación de derechos de propiedad a los bienes públicos, instrumentos reguladores, utilización de derechos de emisión transables, etc.

Como en general, los problemas ambientales surgen de la actividad económica, desde la economía, se prefieren los instrumentos económi-

³ Externalidad: se dice que existen externalidades cuando los actos de una parte (persona, empresa, país, etc.) impactan sobre la otra, sin que haya compensación o retribución de la parte afectada (persona, empresa, país, etc.). Las externalidades se dividen en: positivas: las acciones de una parte tienen consecuencias beneficiosas para la otra (por lo que se esperaría en este caso una retribución de la parte afectada positivamente hacia la otra); negativas: las acciones de uno/s tienen efectos sobre otro/s, por lo que los primeros debieran resarcir a los segundos.

En general, demuestran que el mercado puede no ser eficiente en la asignación de recursos.

cos, como los impuestos pigouvianos o los derechos de emisiones transables, ya que serían más eficaces por dirigirse directamente a las causas de las distorsiones.

Pero en los hechos, la determinación del nivel óptimo de protección ambiental así como la elección de los instrumentos óptimos, son más complejas. Los instrumentos elegidos dependen de acuerdos negociados entre los distintos grupos de interés y de la exactitud con que podamos conocer las relaciones entre causas y efectos del deterioro ambiental. Esto es más complicado aún si extendemos su tratamiento a problemas internacionales y mundiales, los cuales pueden relacionarse directamente con el consumo de un producto comercializado o con los efectos transfronterizos negativos de procesos productivos contaminantes.

A nivel nacional existiría una instancia central capaz de desarrollar y fiscalizar una política ambiental. Los conflictos entre actores sociales y económicos existen debido a que cada uno quiere maximizar los beneficios de su actividad económica y su bienestar individual. En el ámbito internacional, en cambio, no existe una instancia que desarrolle y fiscalice las políticas apropiadas, sino que las medidas deben convenirse voluntariamente entre las naciones. Puede suponerse que la decisión de un país de cooperar o no con una política ambiental internacional depende exclusivamente de sus intereses.

La situación es aún más complicada a nivel mundial, cuando la contaminación afecta recursos naturales mundiales ya que no existen derechos de propiedad bien definidos. En este caso los instrumentos que aparecen como apropiados para solucionar el problema suelen ser las restricciones.

Instrumentos comerciales para la corrección de problemas ambientales originados por el consumo de productos importados

Las externalidades aparecen al consumir productos nacionales o importados, al consumidor no le interesa el país de origen del producto, sino que está preocupado por los efectos nocivos para su salud, por las características dañinas del producto. Lo mismo para el caso en que la eliminación de un producto tiene efectos negativos en el medio.

Un gobierno, puede imponer normas, pero si no son cumplidas por los productos importados estos implicarán una externalidad en el país importador. A menudo se exige por ello, la aplicación de normas y reglas ambientales tanto a productos nacionales como importados. Para impedir o dificultar el ingreso de productos que no cumplan las normas suelen utilizarse instrumentos comerciales.

Instrumentos comerciales para corregir problemas ambientales provocados por procesos productivos en el país exportador sin efectos transfronterizos

Hasta ahora no se permite la imposición de barreras al comercio internacional justificadas en externalidades negativas de la producción si repercuten solo en el país exportador. La explicación a esto es jurisdiccional, fundamentado en el derecho internacional, ya que ningún país tiene derecho a inferir en las políticas internas de otro país. Consecuentemente, los países importadores no deben emplear restricciones comerciales para obligar a otros países a cambiar sus políticas ambientales, cuando la contaminación provocada por el proceso productivo sólo afecte al país en que éste se lleva a cabo, no teniendo efectos sobre la calidad ambiental del país importador.

Para cambiar los procesos productivos en los países exportadores, los importadores podrían recurrir, más bien, a la transferencia de recursos para realizar esos cambios en vez de impugnar a los exportadores mediante la imposición de medidas comerciales.

Si la dimensión internacional de una externalidad ambiental no está probada, debería evitarse la aplicación de restricciones comerciales por parte de los países como instrumento de política ambiental.

Medidas comerciales para corregir problemas ambientales transfronterizos originados por procesos productivos contaminantes

La contaminación transfronteriza originada por procesos y métodos de producción puede considerarse de dos tipos según la forma de interacción de los actores económicos: 1) externalidades ambientales negativas y unidireccionales: el daño lo producen uno o más actores y lo sien-

ten uno o más actores diferente/s del actor/es contaminador/es; 2) externalidades mutuas: el actor que daña a otros al mismo tiempo puede ser dañado por su propia actividad o por la actividad perjudicial de otros actores. Esto es, las externalidades transfronterizas pueden ser un mix de externalidades unidireccionales y mutuas.

La respuesta óptima en este caso es corregir el daño ambiental directamente en el lugar o en los lugares donde se ha originado, según, la externalidad sea, unidireccional o mutua. Para reducir la contaminación se deberían emplear medidas no uniformes contemplando las condiciones económicas, sociales, naturales y tecnológicas de cada país afectado. El beneficio en este caso puede ser a nivel nacional, menor que los costos de control, pero a nivel mundial el beneficio aumentaría. A pesar de que cada vez se utiliza más la compensación, ya sea en forma de conversión de deuda en medidas de protección de los recursos naturales o de ayuda para el desarrollo vinculada a exigencias ambientales, existen problemas relacionados con la medición del daño ambiental, cuando no existe información completa sobre su dimensión o sobre los costos y beneficios de descontaminación, además, como no existen derechos de propiedad, es difícil determinar los derechos a contaminar y los derechos de no ser contaminados.

En ciertos casos pueden justificarse las medidas comerciales, siempre que no haya medidas para protegerse contra daños causados por otros países en sus procesos productivos o para la protección de recursos mundiales. Las restricciones comerciales, especialmente en forma unilateral, no son los instrumentos más adecuados para combatir la contaminación originada en el proceso productivo, en este caso debieran utilizarse instrumentos relacionados directamente con la producción, el consumo o uso de ciertos insumos en la producción, según cual fuese la fuente contaminante.

De lo anterior, entonces, lo apropiado parecería ser, basar la respuesta a los problemas ambientales transfronterizos o mundiales en un consenso internacional, cuyo objetivo debiera ser que las metas ambientales se cumplan con costos mínimos para la comunidad internacional, y que para ninguna parte del acuerdo implique empeoramiento de la situación económica y de la calidad de vida de su población. Para facilitar el cumplimiento de normas y reglas se necesitará promover la transferencia de tecnología y capital.

Sin embargo, a menudo en los acuerdos ambientales internacionales, se hace necesaria la utilización de medidas comerciales para asegurar el cumplimiento de sus reglamentos y para impedir que algunos países saquen provecho de la situación. Amenazar con sanciones comerciales para los que no son miembros de acuerdos ambientales internacionales podría incrementar la participación de países en este tipo de acuerdos.

INSTRUMENTOS DE COMANDO Y CONTROL E INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Además de los Acuerdos y Convenios internacionales que pueden imponer restricciones al comercio internacional, existe una serie de otros requerimientos ambientales que también pueden clasificarse en tres grupos: 1) obligatorios; 2) voluntarios; e 3) informales.

Requerimientos obligatorios

Son todos aquellos a los que necesariamente debe hacer frente el exportador si quiere penetrar o mantenerse en un mercado. Estos requerimientos están recogidos en el marco legislativo del país donde se pretende introducir los productos a comercializar. Este marco es consecuencia del desarrollo propio de las normas y estándares así como del reconocimiento de Acuerdos y Convenios internacionales firmados por el país importador.

Generalmente, los requerimientos ambientales obligatorios se traducen en que las empresas exportadoras deban readaptar sus procesos productivos y/o productos, lo que puede aumentar los costos de operación y limitar, por ende, las exportaciones.

Por otra parte, en muchas ocasiones el estado importador no cuenta con la capacidad suficiente para evaluar en forma eficiente las mercancías desde un punto de vista ambiental.

Normas directas

Las medidas comerciales actualmente empleadas con fines ambientales son generalmente de reglamentación directa, una combinación de nor-

mas ambientales y prohibiciones de importaciones. Los países importadores determinan características ambientales (norma legal o administrativa), que si los productos importados no cumplen, su importación es prohibida. Generalmente refieren a: limitación del volumen de contaminación, control de características nocivas de ciertos productos y reglamentación de transporte y lugar y forma de eliminación, con el objetivo de alcanzar estándares de calidad ambiental del país importador.

Estos instrumentos pueden obstaculizar el comercio, especialmente para los países en desarrollo: 1) porque éstos tienen en su mayoría normas menos estrictas por lo que siempre deben ajustar sus productos y procesos a las exigencias de otros países; 2) las exigencias ambientales son impuestas desde afuera, y esto puede implicar la utilización de tecnologías modernas incrementando costos para los países en desarrollo que cuentan con tecnologías más antiguas y más contaminantes, y 3) los recursos financieros en estos países son escasos y el cumplimiento de las exigencias incrementa la demanda de estos recursos.

En este sentido las normas ambientales directas (restricciones o prohibiciones de importaciones) pueden considerarse barreras injustificadas al comercio internacional. Pero su función de estimular un cambio en el comportamiento ambiental del país exportador puede constituir un instrumento eficaz, conduciéndolo por ejemplo, a buscar tecnologías ambientalmente más racionales para no perder mercados para sus exportaciones. Hay que asegurarse claro, que se apliquen a los fines ambientales previstos, para esto, debe controlarse su cumplimiento permanentemente, y suspenderse cuando el país exportador haya cumplido con las exigencias ambientales determinadas por dichas normas.

Requerimientos voluntarios

La flexibilidad restringida de los requerimientos obligatorios, y las limitaciones señaladas, ha impulsado el surgimiento de requerimientos más acordes con las exigencias de los mercados.

Surgen así los requerimientos voluntarios que son todos aquellos requerimientos que si bien son formales no son de cumplimiento obligatorio para el exportador. Estos requerimientos han aumentado desde su aparición pues proporcionan al sector productivo más flexibilidad en el

manejo ambiental. Los requerimientos voluntarios más importantes son la normalización ISO 14.000 y el eco-etiquetado o sello ambiental.

Si bien las empresas exportadoras que se ajustan a requerimientos voluntarios deberán adaptar sus procesos productivos con el consecuente aumento en los costos, generalmente, podrán optar a mayores precios para sus productos, mejorarán su imagen, seguridad y calidad de vida de sus empleados, aumentarán sus ventajas competitivas y tendrán mayores garantías de continuidad en la actividad. Por otra parte, en el caso que las empresas no logren ajustarse a estos requerimientos voluntarios no asumirán la ventaja competitiva, enfrentarán menores precios para sus productos (generalmente) y podrán ver limitado su mercado.

Impuestos y aranceles transfronterizos

En el presente trabajo se considera a este tipo de instrumentos como requerimientos voluntarios, por considerarse que como normas indirectas actúan en base a incentivos de mercado, implicando para el agente económico una alternativa entre contaminar menos y pagar menos o contaminar más y pagar más, quedando la tecnología y el método de producción a elección del empresario; aunque no se desconoce que pueden surgir desacuerdos respecto de la calificación de “voluntarios” dado que hasta ahora su utilización básicamente ha sido como instrumentos de recaudación de fondos fiscales para el financiamiento de programas ambientales.

Por otro lado, se dice que el impuesto ambiental sería de aplicación general, esto es, afecta a todos y no sólo a los que no cumplen determinada norma. Sin embargo, los instrumentos económicos como los impuestos solamente tienen éxito si los contaminadores responden, pero si el contaminador por ejemplo no tiene competencia nacional o extranjera importante no se preocupará mucho por los costos de producción y no se sentirá incentivado a buscar soluciones menos costosas que contaminar y pagar por ello.

La aplicación de impuestos y aranceles está trascendiendo los límites nacionales y se propone cada vez más para enfrentar el dumping ecológico de países con menores costos de control de la contaminación. Los impuestos en este caso actuarían como medidas compensatorias.

La utilización de impuestos ecológicos transfronterizos con fines no sólo compensatorios sino también o exclusivamente para inducir un cambio en la actitud del productor respecto al daño que puede causar al medio ambiente, por un lado, puede constituir una alternativa menos costosa para los países exportadores, que elegirían pagar el impuesto y seguir contaminando si consideran menos costoso esto que adoptar procesos y tecnologías más limpios; por otro lado, la utilización del impuesto difícilmente permita cambiar el comportamiento ambiental en el país exportador dado que al fijar el nivel del impuesto se lo determina según la participación de los costos de control ambiental en los costos totales de producción y como se dijo anteriormente estos parecen no exceder al 2-3% de los costos totales, por lo que la pérdida en ingresos por exportaciones sería aproximadamente 2-3% y aún menos, por lo que difícilmente pueda modificarse el comportamiento respecto al medio ambiente de un país que tenga que pagar un arancel de ese nivel, menos aún, si el país tiene otros mercados donde vender sus productos sin pagar impuestos ecológicos.

Sellos de reconocimiento ecológico, eco-etiquetado

Los sellos ecológicos son resultado del proceso por el cual la protección del medio ambiente se ha convertido en un valor social. Son otorgados voluntariamente por un organismo público o privado.

Son instrumentos de comercialización, destinados a aumentar la venta y a mejorar la imagen de un producto. También pueden ser un estímulo a los productores para que informen sobre el efecto ambiental de sus productos y procesos de producción.

El eco-etiquetado es un sello que se imprime sobre un producto lo que permite al consumidor diferenciar entre productos similares en el mercado, según criterios ecológicos. Es importante destacar que cualquier programa de eco-etiquetado es voluntario, utilizando la preferencia del consumidor y los mecanismos del mercado para incentivar la producción de productos con menor impacto ambiental.

Los programas de eco-etiquetado pueden clasificarse en 3 tipos:

Tipo I: Son programas voluntarios, basados en un enfoque de multicriterio con consideraciones del ciclo de vida, en que una

tercera parte otorga sellos que señalan la preferibilidad ambiental de un producto dentro de una categoría particular de productos.

Tipo II: Son auto-declaraciones ambientales informativas. Las declaraciones son realizadas por fabricantes, importadores, distribuidores, minoristas o por cualquiera que desee beneficiarse de ellas, sin una certificación por una tercera parte.

Tipo III: Son etiquetas con información cuantitativa del producto utilizando índices preestablecidos basada en verificación independiente.

Para el comercio internacional son principalmente los sellos Tipo I los que pueden influir en el acceso a los mercados y en consecuencia afectar la competitividad exportadora.

El primer paso que dan la mayoría de los sistemas de eco-etiquetado es la categorización de los productos considerando dos condiciones generales:

1. En cada categoría, los productos que la conforman deben ser competitivos.
2. El impacto ambiental de productos similares debe ser diferente.

En general, puede señalarse que los productos deberían ajustarse a los siguientes requisitos:

- * No deben dañar la salud de los consumidores;
- * No deben dañar de manera significativa el medio-ambiente durante los procesos de producción, distribución o eliminación de desechos;
- * No deben consumir una cantidad de energía desproporcionada durante el desarrollo de estos procesos;
- * No deberían producir desechos innecesarios o excesivos (embalaje, etc.);
- * No deberían utilizar materiales que provengan de ecosistemas frágiles o especies en peligro de extinción.

El tipo de análisis más frecuentemente utilizado dentro de los sistemas de eco-etiquetado, abarca el ciclo completo de la vida del producto, desde la extracción de la materia prima, el proceso de fabricación del producto, el transporte, la distribución, la utilización, reciclaje y los desechos.

Pero a pesar de esto, los criterios ecológicos para que un producto consiga un sello ecológico y particularmente los métodos para probar que los productos cumplen con ellos pueden constituir una barrera comercial no arancelaria, por esto es muy importante que el otorgamiento de sellos sea un proceso abierto y transparente sin diferencias entre productores nacionales y extranjeros y las instituciones otorgantes, que deben ser independientes.

Normas ISO de estandarización

La existencia de normas no armonizadas para tecnologías similares en países o regiones diferentes puede llegar a constituirse en obstáculo técnico al comercio. Es por esto, que los países después de mucho tiempo decidieron acordar normas mundiales y así ayudar a racionalizar el comercio internacional.

La ISO (International Organization for Standardization) es una organización no gubernamental creada en 1947. Su misión es favorecer el desarrollo de la normalización y las actividades conexas, a fin de facilitar a las naciones el intercambio de bienes y de servicios e incentivar el desarrollo de la cooperación intelectual, científica, técnica y económica.

La ISO entiende por normas a aquellos acuerdos documentados que contienen las especificaciones técnicas y otros criterios precisos utilizados como líneas directrices, reglas o definición de características para asegurar que los materiales, productos, procesos y servicios estén en condiciones aptas para ser usados. Asegurar su cumplimiento se puede lograr ya sea con una declaración del fabricante o a través de auditorías de organismos independientes.

La normalización internacional, al no ser obligatoria, requiere de ciertas condiciones para que sea cumplida. Por tanto, la normalización de una industria es una condición que puede darse con mayor probabilidad en los sectores donde la mayoría de los productos y servicios se producen con las mismas normas. Esta condición resulta de la elaboración de un conjunto de acuerdos y consensos entre todas las partes de un sector industrial en cuestión.

En 1992 se creó el Comité Técnico sobre Normas de Gestión Ambiental, conocido como TC207 cuyo objetivo general es desarrollar estándares de gestión ambiental uniformes sin generar trabas innecesarias al comercio.

Los estándares de gestión ambiental internacionales están siendo desarrollados para crear medidas básicas y uniformes que pueden llevar a una organización a alcanzar los objetivos ambientales, mediante el uso de herramientas y sistemas efectivos de gestión, que también reconozca y tome salvaguardias contra los potenciales impactos negativos sobre el comercio.

La ISO 14.000 está compuesta por una familia de estándares de gestión ambiental que incluyen sistemas y herramientas de gestión, auditoría, etiquetado y actividades de análisis ambiental, tanto de las organizaciones como de los productos.

Los temas cubiertos en ISO 14.000 pueden dividirse en dos áreas. Una relacionada con la gestión de la organización y los sistemas de evaluación; otra, con herramientas ambientales para la evaluación de productos. La evaluación de la organización consiste de tres subsistemas que incluyen: sistemas de gestión ambiental, auditorías ambientales y evaluación del desempeño ambiental. La evaluación del producto consiste en aspectos ambientales en los estándares de producto, etiquetado ambiental y evaluación del ciclo de vida.

El grado de avance de las normas ISO 14000 es variable, siendo las normas sobre auditorías ambientales las más desarrolladas. Las normas sobre Sistemas de Gestión Ambiental (14001) y las de Eco etiquetado (14024) han encontrado mayores condicionantes y más discusión, especialmente en los puntos siguientes:

ISO 14001 (Sistemas de Gestión Ambiental)

- * Gestión versus funcionamiento, por cuanto las normas están orientadas a los procesos y no a evaluar desempeños;
- * Disparidad entre las regulaciones y la capacidad de fiscalización entre los países miembros de la ISO, lo que hace difícil llegar a consensos respecto a las normas. Es así como los países de mayor desarrollo y con sistemas de eco-etiquetado y certificación bien definidos y altos estándares, discrepan de las normas planteadas;

- * Disparidad en conocimiento y sensibilidad sobre el tema ambiental entre los países miembros de la ISO; y
- * Diversa interpretación de los conceptos clave; y dado que la ISO funciona en base a consensos, su tarea se ve dificultada por estas circunstancias.

ISO 14024 (Normas sobre eco etiquetado y certificación)

Estas normas no establecen un sistema internacional de certificación de productos. Su meta es establecer los principios y procedimientos a ser seguidos por los programas de etiquetado. La ventaja de ello es la posibilidad de uniformar criterios para esos programas. Cada programa puede llegar a los mismos criterios para cada producto, siguiendo principios como estos:

- Estableciendo un esquema internacional para los programas de etiquetado;
- Desarrollando la cooperación y coordinación entre los programas de etiquetado.

Los factores negativos de las ISO 14.000 se relacionan con la posibilidad de constituirse en barreras al comercio, sobre todo desde las economías industrializadas hacia los países menos desarrollados.

Los aspectos positivos de las ISO14.000 están en las ganancias que pueden obtener los gobiernos y las empresas si trabajan en conjunto. Hay muchos beneficios potenciales de contar con un único, simple, cohesivo, efectivo y eficiente sistema de estándares de gestión ambiental internacional. Entre tales beneficios se pueden señalar:

- * Los estándares pueden proveer incentivos a las compañías para promover activamente la administración sustentable del medio ambiente.
- * Se pueden evitar duplicidad de registros, inspecciones, certificaciones, sellos, y requerimientos conflictivos y proveer un sistema simple y multinacional para ser implementado en cualquier parte donde opere.
- * La existencia de estándares comunes evita los costos innecesarios que significarían barreras al comercio de tener disparidad de estándares.

Requerimientos Informales

Se entiende por requerimiento informal toda aquella circunstancia, derivada de la concientización ambiental, que influye en el mercado. El requerimiento informal se constituye en general en un acuerdo explícito o implícito entre el cliente, ya sea el consumidor final o un cliente industrial, y el proveedor.

En su gran mayoría, los requerimientos informales son consecuencia de las presiones de los consumidores finales que son canalizadas a través de la cadena productiva desde este consumidor final hasta la extracción de materia prima.

Un ej.: en Alemania, una Asociación de Compañías de Papel estableció un ranking de productos para compra y venta: 1. Papel ecológico 2. Papel reciclado gris 3. Papel reciclado claro 4. Papel celulosa blanqueo sin cloro 5. Papel celulosa blanqueo con cloro.

ACUERDOS DE INTEGRACIÓN Y LA RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

A escala mundial estamos muy lejos de un sistema político que refleje una constitución ambiental, en que los gobiernos nacionales cedan a una autoridad mundial.

A excepción de la Comunidad Europea, donde la soberanía es formalmente común, la política ambiental internacional tiene que hacerse mediante acuerdos entre naciones-Estados. Tal política se limitará al establecimiento de metas: sólo organismos genuinamente supranacionales pueden implantar y hacer cumplir instrumentos ambientales.

Lograr acuerdos internacionales sobre metas ambientales será muy difícil, ya que todos los países tendrán incentivos para no firmar, puesto que aunque no participen pueden obtener beneficios del acuerdo. Será aún más difícil repartirse un límite global lo que provocará discusiones al distribuirse los costos.

Si no se lograran acuerdos sobre metas, los costos a los productores de países que adopten medidas unilateralmente, se le elevarán en comparación con los de sus competidores extranjeros. Esta caída en la com-

petitividad puede implicarles una caída en las exportaciones e incremento en las importaciones con sus consecuencias en los respectivos niveles de empleo e ingresos.

No obstante este argumento, las mejoras ambientales pueden no costar dinero, dependiendo de la rapidez con que se pongan en vigencia los controles ambientales y de la severidad con que se hagan cumplir, pudiendo incluso implicar ahorros en los costos. Aun cuando las medidas ambientales impongan costos extras, su impacto en la competitividad puede ser pequeño, pueden superarse con diferenciales salariales y fluctuaciones en las tasas de interés o en la tasa de cambio.

Por otro lado, las medidas ambientales son capaces de estimular el desarrollo de nuevas tecnologías que permitirían al país incrementar la productividad y conseguir ventajas tecnológicas en mercados ambientalistas clave.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

La OMC surge como resultado de las negociaciones de la Ronda de Uruguay realizadas entre los años 1986 y 1994. El acuerdo por el que se establece la OMC prevé un marco institucional común que incluye: el Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT, modificado en la Ronda de Uruguay), todos los acuerdos e instrumentos concluidos, y los resultados integrales de la Ronda.

La OMC se opone a las restricciones comerciales como una forma de alcanzar objetivos ambientales. Considera que permitir que algunos países establezcan impuestos especiales de manera unilateral a los productos de otra nación, para compensar cualquier política divergente o para imponer su propia política ambiental a terceros países, podría generar una avalancha de restricciones a la importación con la cual el potencial para los abusos proteccionistas y el consiguiente caos en el sistema multilateral de comercio sería enorme.

Además señala que no existe diferencia entre efectos en la competencia derivados de distintos estándares ambientales de los provenientes de otro tipo de políticas.

En el GATT hay artículos que tienen relación con medidas comerciales adoptadas con fines de protección ambiental. Estos son:

- * *Artículo I* sobre la no discriminación y el tratamiento general de la nación más favorecida. Todos los productos de características similares deben tratarse de la misma manera, independientemente de su lugar de origen.
- * *Artículo III*, una vez que el producto haya entrado en un mercado nacional, tiene que ser tratado de manera no menos favorable que los productos nacionales similares. Esto significa que un país puede imponer cualquier norma ambiental a un producto importado, siempre y cuando los productos nacionales cumplan con una medida equivalente.
- * El *Artículo XX*, hace referencia a las excepciones generales del Acuerdo permitiendo que una parte adopte medidas en forma excepcional y siempre que no constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional. Entre estas excepciones se señalan las medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales.

Además, la Ronda de Uruguay precisó, a través del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, algunos de los reglamentos conflictivos. Los resultados más importantes son:

- * Los reglamentos técnicos que incorporan un componente ambiental no deberán crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. Al evaluar los riesgos, hay que tomar en cuenta la información científica y técnica disponible así como la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos (Art. 2, Párrafo 2).
- * La recomendación de basarse en las normas internacionales, siempre y cuando existan.
- * La toma en consideración del principio de la equivalencia, es decir, la obligación de aceptar reglamentos técnicos equivalentes si ellos cumplen adecuadamente los objetivos respectivos.

Las excepciones generales del GATT se formulan en el *Art. XX (b,g)*. Se permite así la adopción de medidas comerciales “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y los animales o para preservar los vegetales” (*Art. XXb*) y de medidas “relativas a la conservación de los recursos naturales agotables a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacional” (*Art. XXg*).

POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La actual política ambiental de la Unión Europea (UE) es el resultado de un progresivo proceso iniciado en 1972 que ha sido realmente evolutivo si consideramos que en 1957, en el Tratado de Roma donde se establecían las Comunidades Europeas, la protección ambiental no merecía consideración como tema importante.

En la actual política el tema ambiental y de conservación de los recursos naturales constituye una de las políticas oficiales de la UE. Esta jerarquización política del tema ambiental, está respaldada en la población de los Estados miembros, que los coloca a los aspectos ambientales y de los recursos naturales entre el desempleo y la estabilidad de precios en el orden de prioridades de los temas nacionales e internacionales más importantes.

La “directiva” (arma legislativa de la CEE) es un instrumento cuya aplicación corresponde a los países. Las directivas se han dedicado a establecer normas comunes para la calidad del medio ambiente, para las emisiones y los métodos de tratamiento como almacenamiento y eliminación de residuos.

En 1987, adquiere vigencia el Acta Única Europea (AUE), que modifica el Tratado de Roma, introduciendo en el Tratado un capítulo específico referido al medio ambiente.

Sin embargo el origen de la política ambiental en la CEE se remonta a la Reunión Cumbre de Jefes de Estado en París (1972) en que se pide explícitamente a la Comisión que prepare un Programa de Acción Ambiental (PAA). Mediante este Primer PAA (1973) y los que lo sucedieron es que evoluciona y se afianza la política ambiental de la UE con-

virtiéndola en la Comunidad con liderazgo en la temática ambiental que actualmente es.

Estos programas sentaron las bases para la política ambiental; establecieron los objetivos y principios; desarrollaron la legislación ambiental; adoptaron directivas; pusieron énfasis en la investigación, acceso a la información y la educación; promovieron la asignación de fondos para estos fines; elaboraron propuestas sobre medición para el control de estándares de calidad del agua, aire y suelo; se promovió la integración de la cuestión ambiental con otras políticas, ej.: adopción de un enfoque más integrado entre medio ambiente y economía global; también mencionan los efectos positivos de política ambiental en la creación de empleo y la innovación tecnológica; desarrollaron procedimientos para la evaluación del impacto ambiental de los proyectos públicos y privados, y permitieron que como una excepción al principio de “el que contamina paga”, cada Estado puede otorgar ayuda financiera a los agentes económicos a fin de que adopten las nuevas regulaciones para el control de la contaminación dictadas en consecuencia con las decisiones comunitarias.

En cuanto a la reforma del AUE al Tratado de Roma, implicó agregar a la Parte Tercera del Tratado de la CEE “Disposiciones Concernientes a los Fundamentos y a la Política de la Comunidad” el Título VII “Medio Ambiente” que contiene: Art.130R, Art.130S y Art. 130T agregando a estos el Art. 100A

Respecto a la aplicación de instrumentos la política ambiental se basará en cuatro categorías fundamentales.

Instrumentos normativos: las medidas legislativas a nivel comunitario se emplearán para casos de alto riesgo que requieren establecer niveles básicos de protección de la salud pública y el medio ambiente, para el cumplimiento de compromisos de la Comunidad en acuerdos internacionales y cuando se considere necesario u oportuno para mantener la integridad del mercado interior.

Instrumentos de mercado: para inducir una utilización de los recursos naturales evitando la contaminación y los residuos. Internalizar los costos ambientales en el precio de los bienes y servicios a través de incentivos y elementos disuasorios, económicos, fiscales y de responsabilidad civil para que los productos menos nocivos para el me-

dio ambiente no se encuentren en situación desventajosa en el mercado.

Instrumentos horizontales de apoyo: acciones en materia de investigación, información, educación, formación profesional, etc.

Mecanismos financieros de apoyo: los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y ejecución de la política en materia de medio ambiente. Los planes se otorgarán considerando las consecuencias ambientales, incentivando a los Estados miembros para que adopten un enfoque integrado mediante evaluación de impacto ambiental en las primeras fases de formulación de planes y proyectos.

Resumiendo, la CE mediante un proceso gradual ha estructurado un cuerpo de regulaciones ambientales y, paralelamente, desarrolló un sistema institucional capaz de garantizar un equilibrio de poder entre organismos.

Se supone que, los demás bloques comerciales mundiales seguirán este desarrollo a fin de no rezagarse competitivamente adaptándose a las nuevas condiciones del mercado internacional en términos de productos, envases, procesos y tecnología consistentes con las nuevas políticas ambientales existentes.

NAFTA (NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT)

Es un Tratado de Integración Trilateral para establecer un área de libre comercio entre EEUU, Canadá y México, fue aprobado en 1993 y entró en vigencia en 1994. Es una conjunción del Acuerdo de Libre Comercio entre EEUU y Canadá (ALC-1998) y el acuerdo entre EEUU y México que comenzó a negociarse en 1990 uniéndose Canadá un año después. Por esto está formado por dos acuerdos bilaterales y el trilateral, es un documento con veintidós capítulos, varios anexos y dos acuerdos complementarios: uno ambiental y otro laboral.

En lo relativo al ambiental quienes se opusieron al tratado exigían entre otras cosas, el cumplimiento de preceptos constitucionales respecto al ambiente y la Ley de equilibrio ecológico, demostrar avances en el control de contaminación, proveer información a la opinión pública y aumentar su participación en los debates, especialmente a las ONGs.

Uno de los primeros aspectos observados por los críticos externos fue ver si México contaba con un marco constitucional y legal adecuado para el tratamiento y control ambiental de la asignación de recursos naturales. Pero el problema básico de México no era falta de legislación, ni de instrumentos punitivos, ni de una autoridad ambiental con amplios poderes, sino la falta de capacidad o interés, en hacer que se respeten las disposiciones ambientales, atribuible a una insuficiente dotación de personal de inspección y de recursos presupuestarios.

Los acuerdos internacionales firmados por los países tendrán precedencia sobre el NAFTA (y esto sobre el GATT).

Las principales disposiciones ambientales del NAFTA están relacionadas con medidas sanitarias y fitosanitarias (SFS)⁴ y medidas relacionadas con estándares (ERP)⁵ que comprenden estándares propiamente dichos, regulaciones técnicas gubernamentales y procedimientos determinados por cada país sobre como se satisfacen ambas.

Otras disposiciones más específicas son: estándares de seguridad, emisión de gases y traslado de sustancias tóxicas en el transporte, especialmente terrestre de carga.

Resumiendo el NAFTA manifiesta:

- 1) Los países Partes del acuerdo pueden elegir el nivel de protección a la salud y ambiental que consideren más apropiado a sus condiciones y circunstancias en base a datos e información científica, complementados por análisis de riesgo en términos biológicos y económicos.
- 2) Los países pueden adoptar un estándar internacional reconocido, siempre que sea relevante para el país, y que no represente un retroceso respecto a niveles de protección alcanzados.
- 3) Pueden elegirse estándares más exigentes que los internacionales, mientras su aplicación no discrimine contra la producción o servicio de otros países.

⁴ SFS: se toman para proteger la vida o la salud humana, animal y vegetal de riesgos derivados de enfermedades y pestes de animales y plantas, de aditivos de alimentos y de contaminantes.

⁵ ERP: tratan de resguardar la seguridad y protección de la vida humana, animal o vegetal, el medio ambiente y los consumidores.

- 4) La diferencia entre estándares de producto y de proceso y métodos de producción está superada, ya que ambos deberán tenerse en cuenta.
- 5) La equivalencia y compatibilidad entre estándares se dará gradualmente por un proceso dinámico de cooperación hacia niveles más elevados de protección.
- 6) Ningún país podrá reducir sus estándares ambientales, respecto a salud, seguridad y protección ambiental con el fin de atraer inversiones.

MERCOSUR

En uno de los *considerandos* básico para la constitución del MERCOSUR se expresa que integración significa: “ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales lo que constituye una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo con justicia social”.⁶

Ese objetivo deberá alcanzarse mediante un eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas y la complementación de sectores de la economía, con base en principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

La preocupación por un manejo poco conservacionista de los recursos renovables o una explotación más acelerada de los no renovables, parecía contemplarse en una referencia general en los considerandos del Tratado. La cuestión ambiental es explícita pero no precisa, no dice como deberán asignarse y gestionarse o manejarse los recursos según criterios económicos óptimos a largo plazo.

La preservación del medio ambiente refleja una intención razonable si se refiere a mantener el estado actual de áreas poco contaminadas, pero para aquellas altamente contaminadas se requiere recuperarlas y gradualmente mejorarlas.

⁶ Tratado de Asunción (Marzo, 1991).

El Tratado no menciona un tema casi obligado en un tratado de integración como son los impactos de la polución en áreas de frontera o transfronterizas.

Dando un repaso rápido a la evolución y tratamiento de la problemática ambiental en el MERCOSUR, puede concluirse que en este acuerdo los aspectos ambientales se circunscribieron a la comparación de legislaciones ambientales, estatales y provinciales y a las regulaciones ambientales, a fin de constatar la existencia de asimetrías sea para proponer su armonización o para la eliminación de aquellas que inciden negativamente en la competitividad intra-MERCOSUR y externa.

Se ha pretendido, por otro lado igualar costos ambientales entre las Partes y no considerar como, la legislación, la política y las regulaciones afectan al medio y a la calidad del mismo, esto muestra que la preocupación no es ambiental, sino puramente comercial.

Intentar utilizar criterios de sostenibilidad y su vinculación con la protección ambiental únicamente para el sector agropecuario, no es lo más recomendable si no se extiende a otros sectores y se define con claridad que recursos involucra; no se puede hablar de sectores, sino de sistemas productivos y su relación con los ecosistemas.

Por otro lado, se fijaron directivas básicas que definen un conjunto de principios, criterios y líneas de acción que las partes deberán seguir tanto en materia ambiental como en el manejo de recursos naturales y la interacción entre ambos problemas, tendiendo así a la integridad. Sin embargo, al no señalarse límites de tiempo ni etapas para alcanzar esas metas ideales, algunas sólo muestran una intención de proceder en esa dirección.

Otras indican procedimientos y normas a aplicarse en la autorización del funcionamiento de las actividades contaminantes y degradantes del medio o de los recursos naturales, incluyendo instrumentos de prevención y control que deberá incorporar la legislación de cada Parte, ej.: evaluación de impacto ambiental.

No se menciona el principio de quien contamina paga, en cambio se hace referencia al uso de tecnologías apropiadas, limpias y al reciclado o tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos, lo que indicaría una preferencia por medidas de control directo y no de instrumentos económicos.

En términos de regulaciones y estándares ambientales, sostiene que la contaminación y el deterioro de los recursos naturales y sus efectos sobre la calidad, deberán considerarse tanto en los productos como en los procesos productivos.

La segunda directiva insiste en: asegurar condiciones equitativas de competitividad entre los Estados Parte, incluyendo el costo ambiental en el análisis de la estructura de costo total de cualquier proceso productivo.

CONCLUSIÓN

La apertura comercial nos integra a un mundo globalizado donde todo parece “fluir libremente”, sin embargo existen barreras que pueden constituir amenazas para el desarrollo económico de las naciones, pero también pueden convertirse en excelentes oportunidades si sabemos adaptar productos y procesos a las nuevas regulaciones que rigen las relaciones comerciales entre las naciones.

Los bloques comerciales que constituyen los mercados más atractivos para nuestras exportaciones, cuentan con los niveles más altos de exigencia ambiental, mientras que las economías latinoamericanas (y las economías en desarrollo en general), muestran cierta intención en la teoría de incorporar el tema ambiental entre los tópicos de política más importantes, pero en la práctica, la falta de poder político para hacer cumplir las regulaciones vigentes; la poca asignación de recursos monetarios a estos fines, en parte porque otros temas como la pobreza, la inestabilidad económica, entre otros, parecen requerir una solución más urgente, y la disponibilidad de recursos financieros para estas economías altamente endeudadas es escasa; etc., muestran que la realidad es muy distinta.

Los intentos desde el sector privado por cumplir con legislaciones ambientales, no parecen responder a presiones gubernamentales, o de otro tipo, sino que aparentemente se relacionan con la llegada de IED (inversión extranjera directa) a estas economías a partir de la década de los 90, por sus políticas de ajuste estructural y de apertura económica. Las empresas multinacionales radicadas entonces liderarían el proceso de cambio tecnológico en estas economías, al tiempo que operan con

estándares ambientales más altos, atribuibles, al país de origen de la empresa cuya filial se radica en estas economías.

El desafío pasa entonces, por considerar el impacto al medio ambiente en forma integrada en el diseño de políticas educativas, económicas, de salud, tecnológicas, etc., otorgando mayor participación a la sociedad civil, a las ONGs, y demás organismos, incluso en el diseño de políticas.

En fin, lo que se necesita es que el desarrollo económico sostenible sea comprendido en su verdadera dimensión, e incorporado de esta forma en la agenda política nacional, manteniendo su importancia en las negociaciones y acuerdos con otro/s país/es, algo que hasta ahora, ha brillado por su ausencia.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. (1995). *Comercio Internacional y medio ambiente*.
- CEPAL N°58. (1996). *Comercio exterior y medio ambiente. Experiencia en tres sectores exportadores chilenos*.
- CEPAL N° 64. (1998). *La dimensión Norte-Sur de las industrias de limpieza ambiental y la difusión de tecnologías limpias. Chile*.
- CHISARI, OMAR. *Vale la pena regular. Revista Enoikos N°10*.
- CHUDNOVSKY. (1997). *La prevención de la contaminación en la gestión ambiental de la industria argentina*.
- CHUDNOVSKY Y CHIDIAK. (1995). *Competitividad y medio ambiente. Claros y oscuros en la industria argentina*. CENIT.
- CONAMA. (1998). *Comercio Internacional y Medio Ambiente. Contexto Normativo*. Chile.
- DÍAZ, VICENTE. *Impuesto Verde. Revista Enoikos N°10*.
- JACOBS, MICHAEL. (1991). *Economía Verde*. Ediciones Uniandes.
- KRUGMAN, PAUL y OBSTFELD MAURICE. (1993). *Economía Internacional*. McGraw Hill. Madrid. Cap. 2,4.
- NOVARA JUAN. (1994). *Integración económica, Comercio Internacional y Medio Ambiente*.
- PRATT, LAWRENCE. (2000). *Hacia un replanteamiento de la relación sector privado-medio ambiente en América Latina*.

SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA MINERA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ARGENTINA

CASO ESQUEL

por María Pía Di Nanno y Pablo Emanuel Di Nanno*

RESUMEN

El presente ensayo elabora la tesis de que a pesar de todos los mecanismos instaurados a nivel legal en la República Argentina con el objetivo de garantizar seguridad jurídica a las empresas mineras, no se cumplimentó con los requerimientos de participación ciudadana. Se sostiene que la inclusión de instrumentos de participación ciudadana, en términos de planificación y decisión en cuanto a las formas de la inversión y la distribución de la riqueza, dentro de los marcos legales que rigen la actividad minera, implica una armonización del cuerpo normativo, hasta ahora incompleto en este sentido, y no entraña necesariamente un cambio en las reglas del juego ni tampoco la tan temida inseguridad jurídica. Sin una buena relación empresa minera-comunidad, es improbable llevar una explotación a cabo y la seguridad de la inversión se desvanece. Para demostrar este hecho, se hace uso de los acontecimientos ocurridos en la ciudad chubutense de Esquel debido a un proyecto de explotación de oro a cielo abierto por una empresa extranjera. La circunstancia de conflicto que se generó está inserta en un marco de situación en la que desde la sociedad civil argentina existe una clara voluntad de organización y acción en búsqueda de la consolidación de un estado de derecho y un contrato social más democrático. De todos modos, las consideraciones de este ensayo son generales y no representan un estudio puntual de lo sucedido en Esquel.

* María Pía Di Nanno - Estudiante de Lic. en Análisis Ambiental. Correo Electrónico: dinanno@data54.com
Pablo Emanuel Di Nanno - Estudiante de Lic. en Cs. de la Comunicación Social.
Correo Electrónico: dinanno@data54.com

INTRODUCCIÓN

A modo de introducción se otorga un esquema general de la actividad minera en el país.

Son las provincias quienes tienen el dominio¹ de los recursos naturales y conservan todo el poder no delegado a la Nación. De acuerdo al artículo 75 de la Constitución Nacional, corresponde a la nación el dictado de los Códigos de fondo, dentro de los cuales se incluye el Código de Minería. La aplicación del Código corresponde a jueces locales.

En la actualidad, toda la legislación minera, está contenida esencialmente en el Código de Minería; en la Ley de Inversiones Mineras; la Ley de Reordenamiento Minero; el Acuerdo Federal Minero, la Ley de Actualización Minera (*Krom, 1995*) y la Ley de Protección ambiental para la actividad minera. Estas leyes excluyen a los minerales nucleares y los hidrocarburos, los cuales tienen regulaciones específicas.

Serán las autoridades provinciales quienes autoricen a explotar una mina. En principio debe obtenerse un permiso de exploración, el cual es solicitado a la Dirección de Minas de la provincia.

El Código establece ciertos sitios en los cuales está prohibida la exploración minera (vivienda, recintos militares, cementerios, rutas nacionales, etc.). La exploración puede ser llevada a cabo a través de distintas formas jurídicas (cateo, socavón, exploración aérea). El permiso de exploración tiene una duración definida en el tiempo y debe pagarse por cada unidad de exploración a evaluar.

Una vez descubierto el mineral la persona que solicitó el permiso debe realizar una manifestación de descubrimiento, con la cual se entrega una muestra del mineral a la autoridad. Posteriormente se delimita el terreno y es este acto de mensura el que constituye el título de propiedad minera, el cual no se extingue en el tiempo. Aunque el título de propiedad sea ilimitado en el tiempo, en el caso de que el mineral sea efectivamente explotado, la mina se agota económicamente (con la extracción del mineral su valor tiende a cero). La propiedad minera pue-

¹ Dominio: "el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona" (*Sabsay, 1995*).

de venderse, heredarse o cederse, y sólo se extingue si el minero no cumple con el pago del canon correspondiente. En caso de incumplimiento de normas ambientales tampoco se extingue este derecho de propiedad, aunque sí debe abonarse el costo de recomposición.

Por lo anteriormente dicho se desprende que sólo debido a la propia voluntad del minero es que puede perderse el título de propiedad de la mina. De ninguna manera está impuesta por el Estado. Sí existen sanciones de tipo administrativas referidas a incumplimiento de normas ambientales o de seguridad que consisten en apercibimientos, multas, clausuras temporales o definitivas, cierre e inhabilitación, pero que no modifican la titularidad del dominio.

“El título de propiedad minera es perfecto y definitivo, y ese es el motivo que impulsa al inversor a elegir la Argentina frente a otros que ofrecen mejores ventajas comparativas” (*Krom, 1995*).

Se considera a la actividad minera una actividad de utilidad pública (existe interés en que se lleve a cabo debido a los beneficios que genera), lo cual habilita al minero a usar el terreno superficial, afianzando debidamente los daños y perjuicios, y le otorga el derecho a expropiar el mismo, en la medida de sus necesidades, así como a constituir diferentes tipos de servidumbres.

Particularidades de la actividad minera

La actividad minera es una actividad especial. Difiere de otras industrias en el alto riesgo, un largo período de espera de rentabilidad y retorno del capital, el carácter intensivo del capital a invertir y el alto efecto multiplicador que genera (*Krom, 1995*). El valor de la mina tiende a anularse a medida que es explotada con lo cual la explotación de la misma debe permitir amortizar la inversión e invertir en nuevas exploraciones sin las cuales no está garantizada la continuidad de la empresa (*Walsh, Acosta, 2000*).

La minería no tiene posibilidad de elegir el lugar de su instalación, por ende los servicios públicos tienen que ser prestados por ella si no existen (camino, energía eléctrica, agua, etc.). En general debido a las condiciones geológicas de nuestro país dichas inversiones se realizan en sitios alejados de los grandes centros poblados (*Walsh, Acosta, 2000*).

La explotación minera no puede optar por una localización de acuerdo a las consecuencias ambientales que genere como la gran mayoría de las actividades industriales, el yacimiento está donde el azar haya dispuesto que esté (Walsh, Acosta, 2000). Tampoco puede elegir la comunidad con la cual deberá interactuar. Los proyectos mineros sufrirán las demoras, interrupciones y todos aquellos costos asociados a pobres relaciones con la comunidad. Pero al mismo tiempo, los beneficios de un buen manejo de la comunidad le otorgarán ventajas comparativas (Humphreys, 2000).

Debido a estas particularidades y teniendo en cuenta nuestra posición en Sudamérica respecto de esta actividad, es que se generaron iniciativas para otorgar a la minería una gran seguridad jurídica que culmine en un aumento de las inversiones en el sector.

A comienzos de la década del noventa se cambia el rumbo económico y se abre la economía de muchos países latinoamericanos al mundo, juntamente con procesos de privatización de muchas de las actividades productivas. En nuestro país la minería fue seleccionada debido al potencial generador de divisas y de exportaciones (Walsh, Acosta, 2000). Esta selección de la minería como sector productivo clave, conllevó la modificación del marco regulatorio de la actividad, abarcando los aspectos relacionados con la propiedad minera, la autoridad administrativa en materia minera, los requisitos legales, la garantía de los derechos de propiedad y tratamiento no discriminatorio y la seguridad del título minero. Fue en consonancia con esta visión que se establecieron los objetivos centrales para la reactivación de la minería en nuestro país: seguridad jurídica del derecho minero, estabilidad fiscal y un marco ambiental minero claro (Walsh, Acosta, 2000). Con la intención de cumplir los objetivos anteriores, derivan las siguientes normas (por orden de aparición):

- *Régimen de Inversiones para la Actividad Minera. Ley 24.196* Se aplica en las provincias que hayan adherido. Asegura la creación de un “clima de inversión” a través de la estabilidad fiscal a largo plazo (30 años para los emprendimientos mineros inscritos), e incluye la creación de incentivos impositivos. Asimismo, pueden deducir del impuesto a las ganancias el 100% de la inversión realizada en exploración, estudios especiales, ensayos y trabajos destinados a evaluar

técnica y económicamente la factibilidad de la explotación y amortizar del mismo impuesto las inversiones en equipamiento, obras y construcciones requeridas para la operación. Establece exención de impuestos a la importación de bienes de capital e insumos requeridos para la operación. Las provincias que adhieran a este Régimen no podrán cobrar más de un 3% sobre el valor a boca de mina del mineral extraído. Crea la obligación de destinar anualmente dinero a un fondo para tareas de prevención y restitución ambiental.

- Ley de Reordenamiento Minero. Ley 24.224 Dispone la ejecución del carteo de forma regular del territorio argentino. Estos datos permitirán realizar el inventario de recursos naturales no renovables, identificar zonas de riesgo geológico, estimular inversiones y preservar el ambiente.
- Acuerdo Federal Minero. Ley 24.228 Este acuerdo fue firmado por las provincias y el Poder Ejecutivo Nacional. Incluye objetivos como: propiciar el aprovechamiento racional de los recursos mineros, atraer inversiones, afianzar el federalismo en cuanto al papel de las provincias como administradoras de sus recursos mineros, protección del ambiente a través de una actividad productiva racional y armonizar procedimientos, entre otros. El Acuerdo estableció que no existirán privilegios para las empresas mineras provinciales (consolida la no discriminación del trato). Las provincias se comprometieron a armonizar los procedimientos en aras de otorgarles mayor celeridad y simplicidad y a no incurrir en excesos fiscales. El Acuerdo requiere también la presentación de una evaluación de impacto ambiental, implementación de acciones de fomento de emprendimientos mineros que favorezcan el ambiente y destino de fondos para investigación ambiental (adelantándose a la Ley 24.585).
- Ley de Actualización minera. Ley 24.498 Es una actualización del Código de Minería. Agrega la figura de la exploración aérea. Incorpora la obligación de llevar un Registro Catastral en cada jurisdicción con la utilización de un único sistema de coordenadas para evitar discrepancias, con el objeto de consolidar la seguridad jurídica del derecho minero. También adelantándose a la Ley 24.585, exige un Plan de Restauración (Plan de cierre) de la mina una vez finalizada la explotación, debiendo el minero abonar los costos de la misma.

- Ley de Protección Ambiental para la Actividad Minera. Ley 24.585 En lo que se refiere a la regulación ambiental, esta actividad posee su propia ley, que data de 1995. Con la sanción de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675) en el año 2002 nace la polémica acerca de la aplicabilidad de la misma a la actividad minera, tema que aún no ha sido completamente elaborado.

Esta ley de Protección Ambiental para la Actividad Minera modifica el artículo 282 del Código de minería y establece que el minero puede explotar su pertenencia *“sin sujeción a otras reglas que las de su seguridad, policía y conservación del ambiente”*. La conservación del ambiente queda sujeta al resto del cuerpo de la ley. Incluye todas las actividades mineras, desde la exploración hasta el cierre de la mina y establece que los interesados en llevar a cabo actividades mineras deben presentar a la autoridad de aplicación (provincial) un Informe de Impacto Ambiental. Este Informe debe ser evaluado por la autoridad, la cual se expide a través de una Declaración de Impacto Ambiental, y puede solicitar mejorar el Informe. Aunque la Evaluación de Impacto Ambiental no sea aprobada, el minero ya tiene concedido el derecho de explotación.

La norma ya habla de daño ambiental y especifica que el causante debe mitigar, rehabilitar, restaurar o recomponer el ambiente; según corresponda. La recomposición (volver al estado anterior) en el caso de la minería es casi imposible dada su naturaleza extractiva.

Con respecto a la educación, la ley encomienda a la Autoridad de Aplicación la implementación de programas de formación con la finalidad de orientar a la población acerca de los problemas ambientales, consecuencias y prevención de los mismos teniendo en cuenta las particularidades regionales, étnicas, sociales, económicas y tecnológicas del sitio en el que se desarrollen las tareas (González Acosta, 1996).

Ni el Código de Minería ni la Ley de Protección Ambiental para la Actividad Minera contemplan mecanismos de participación ciudadana. Estos mecanismos sí son mencionados en la Ley General del Ambiente (artículo 19), la cual establece que *“toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, (...)”*. De acuerdo a esta norma las autoridades deben institucionalizar consultas o audiencias

públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan poseer efectos degradantes, pero la opinión de los participantes tiene carácter no vinculante.

Lo importante del esfuerzo normativo descripto anteriormente fue dejar establecidas claramente todas las reglas del juego, motivo también por el cual se incorporó la normativa ambiental. La inexistencia de normas ambientales desalienta al minero antes que fomentar inversiones de riesgo (Walsh, Acosta, 2000). Las empresas responsables preferirán trabajar bajo una estructura conocida de normativas ambientales con el objeto de no considerar futuras leyes con efectos retroactivos que puedan perjudicar la inversión.

Explotación minera a cielo abierto

Las minas pueden ser explotadas a cielo abierto o de forma subterránea, de acuerdo a la forma y ubicación del yacimiento. La minería subterránea consiste en túneles y extracción de rocas de grandes profundidades. La minería a cielo abierto, o a flor de tierra (*Open pit* en inglés), es utilizada para depósitos ubicados a poca profundidad y consiste en la excavación de una fosa en el lugar. En la minería a cielo abierto se extrae el material estéril, se vuelan las rocas mineralizadas y se transportan a la planta de procesamiento en donde se separa el mineral de interés de la “ganga”.

La dimensión de las explotaciones a cielo abierto variará de acuerdo a las características de los yacimientos y las técnicas de minería utilizadas. Las actividades mineras a cielo abierto difícilmente pueden separarse del procesamiento de las materias extraídas, el cual suele realizarse directamente en el lugar de la extracción.

Independientemente del tipo de proyecto, los efectos ambientales de la minería a cielo abierto dependen siempre de la extensión y de la ubicación del terreno explotado, sobre todo en lo que respecta a las condiciones climáticas, regionales y de infraestructura con que se cuente. Los posibles efectos ambientales de este tipo de minería incluyen: alteración de la morfología del suelo, derrumbes, destrucción de bienes socioculturales en el caso de que existan por ejemplo restos arqueológicos, ruido y vibraciones debido al movimiento de maquinaria,

aumento del material particulado en suspensión y de otros gases contaminantes, contaminación del agua debido a escorrentía, desplazamientos de la fauna y conflictos con la comunidad respecto del uso del suelo, entre otros.

Sin lugar a dudas en lo que se refiere a explotación aurífera, el uso del cianuro en la lixiviación es una de las cuestiones que mayor preocupación genera en las sociedades. Tanto el cianuro como el mercurio pueden utilizarse para poner en solución al oro, de forma previa a su recuperación. El cianuro en condiciones ácidas puede generar gas cianhídrico que es venenoso. Por este motivo se trabaja en piletas recubiertas con membranas impermeables que impiden la percolación al terreno, en condiciones alcalinas. Se apila el mineral en bruto o molido sobre el revestimiento sintético y se lo rocía con la solución de cianuro, recuperando el lixiviado para extraer de él el oro. Las soluciones de cianuro se recirculan con el fin de economizar el proceso evitando agregado extra de químicos y reduciendo el uso de agua.

El uso del cianuro conlleva riesgos si no es manejado de forma responsable. La empresa que vaya a realizar una explotación minera y lo utilice debe ser percibida como una empresa responsable por la comunidad y debe comportarse responsablemente.

Más allá de la utilización de cianuro en los procesos de lixiviación, debe tenerse en cuenta la posibilidad de generación de drenaje ácido (AMD, *acid mine drainage*), que puede aumentar la bio-disponibilidad de metales pesados y en caso de ocurrir tiene una duración muy prolongada. Su aparición depende de características geológicas de la mina.

DESARROLLO

Esquel y el Informe de Impacto Ambiental

En el mes de octubre de 2002, la compañía minera El Desquite S.A. presentó ante la autoridad de aplicación el Informe de Impacto Ambiental para el proyecto minero “Esquel”, conforme a la Ley 24.585. El informe presentado contiene una descripción del ambiente donde se desarrolla el proyecto, las características técnicas operativas y de cons-

trucción, las medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales previstos.

Para la evaluación del documento presentado por dicha empresa, la provincia de Chubut convocó a la Comisión de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental, ampliada con la participación del municipio de Esquel, otras reparticiones del Estado provincial y la Subsecretaría de Minería de la Nación.

Al mismo tiempo se realiza la primera reunión de vecinos en la ciudad de Esquel. Fue convocada boca a boca y por medio de cadenas de correos electrónicos para tratar las inquietudes que el proyecto estaba generando. Ya para el 24 de noviembre del 2002 se produce la primera movilización en la ciudad. El gobierno provincial anuncia que se realizará una audiencia pública el 4 de diciembre. Los vecinos entonces, en asamblea, deciden convocar a una nueva marcha para el 4 de diciembre y el gobierno decide posponer la audiencia.

La Legislatura provincial, el 26 de noviembre de 2002, sancionó una ley que, entre otras cosas, derogaba el decreto N° 84/1997, el cual designaba a la Dirección General de Minas y Geología provincial como Autoridad de Aplicación de la Ley Ambiental Minera N° 24.585. Luego, mediante el decreto N° 1628/2002, el Poder Ejecutivo Provincial veta parcialmente dicha reforma y sanciona el decreto N° 1629/2002, donde deroga el decreto 84/1997 y designa como Autoridad de Aplicación de la ley 24.585 para las etapas de prospección y exploración a la Dirección General de Minas y como Autoridad de Aplicación para la etapa de explotación a la Dirección General de Protección Ambiental. Ambas son direcciones dependientes del Ministerio de la Producción de la provincia. La audiencia pública sobre el Estudio de Impacto Ambiental es fijada por el Ministerio de Producción para el 4 de marzo de 2003.

El 23 de diciembre de 2002 la compañía minera canadiense Meridian Gold Corporation presentó una serie de respuestas aclaratorias sobre el Informe de Impacto Ambiental.

El 5 de febrero, ante el pedido de los vecinos que manifestaban frente al Concejo Deliberante de Esquel, los concejales del municipio tratan y sancionan por mayoría tres ordenanzas. La primera convoca a un plebiscito obligatorio no vinculante por el “Sí” o por el “No” a la mina; la

segunda ordenanza prohíbe la utilización de cianuro en el ejido municipal y la tercera prohíbe la minería a cielo abierto.

El conflicto es tratado a nivel provincial y se sanciona con fuerza de ley la Ley provincial N° 5000 (marzo del 2003) la cual se refiere a la derogación de las leyes 3866 (por la cual se adhería a la Ley Nacional de Inversiones Mineras) y la ley 4482 (Modificación del artículo 6° de la ley 3425 de Derecho de compensación minera), reestableciendo la vigencia de la ley 3598 La Ley provincial 5001 (marzo del 2003) prohíbe la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro y otros contaminantes en los procesos de lixiviación.

El 23 de marzo se realiza el plebiscito no vinculante en el que se vota por el Sí o por el No a la mina. El No obtiene el 80% del total de los votantes.

El 8 de abril se presentó un proyecto de ley por parte del bloque UCR-Frepaso, que propone la prohibición de la actividad minera a cielo abierto en el ámbito provincial, y establece que la comisión creada por la ley 4900 deberá determinar una zonificación del territorio para la explotación de los recursos mineros. El proyecto no distingue entre tipos de explotaciones por lo que toda explotación minera que se realice a cielo abierto quedaría prohibida. Ello pone en riesgo la actividad de los productores que explotan canteras, sean pórfidos o piedras semi-preciosas como la fluorita o simplemente canto rodado, arena, etc.

Durante estos últimos meses el nivel de conflictividad ha entrado en una meseta, si bien en sus puntos más álgidos el conflicto llegó a producir violencia física entre los distintos tipos de actores involucrados.

Del 4 al 7 de junio se realizó en Esquel el “Primer Foro Regional del No”. En él participaron Abuelas de Plaza de Mayo, Federación Judicial Argentina, ATTAC, Diputados Nacionales, Luis Zamora y Marcela Bordenave (Diputada Nacional del ARI, integrante de la Comisión de Minería) además de distintas ONGs. Fue organizado por la Asamblea de Vecinos Autoconvocados.

Algunas de las consideraciones surgidas de las comisiones que trabajaron al cierre del FORO fueron las siguientes:

- La importancia del conocimiento como vehículo de las actividades contra el poder establecido y por una nueva forma de poder, más democrático y participativo.
- La conciencia social como factor de poder.
- Importancia del aprendizaje social a partir de la participación, el interés común, la reformulación de la identidad local, la construcción de un imaginario común.
- El rol de la educación es superar la fragmentación, respetando la diversidad.
- Educación, participación y compromiso en la construcción de un nuevo espacio plural y democrático.
- Se requiere un frente común de lucha contra la problemática global que abarca la educación y sus leyes, el Código Minero y los planes neoliberales sobre educación, recursos naturales y reformas administrativas.
- Para ello es necesario que las políticas de Estado garanticen un Plan de desarrollo sustentable (agropecuario, cultural, Pequeñas y medianas empresas, Turismo industrial).

La posición del Gobierno provincial, en tanto, se sustenta en los resultados que arrojó el plebiscito y busca llevar adelante una revisión de la política minera por un lado y de las garantías para la libertad de expresión por otro.

Escenario Sociopolítico

Para hablar hoy día de gobernabilidad en Argentina hay que tener en cuenta qué es lo que ha sucedido con la política en estos últimos años. Se puede afirmar que los acontecimientos de diciembre de 2001 no solamente significaron el quiebre de un régimen sociopolítico, sino que además fueron la cristalización de un incipiente pero explosivo proceso de democratización en Argentina.

El notable deterioro de las condiciones de vida de una gran parte del pueblo argentino funcionó como causa eficiente y sustrato de los suce-

sos que tuvieron lugar en diciembre de 2001. De este modo, convulsionadamente, la ciudadanía reclamaba el control de los asuntos públicos a través del lema “que se vayan todos”. En este contexto ganaban fuerza diversos movimientos sociales y se reproducían foros de deliberación y co-gestión en busca de satisfacer necesidades básicas, muchas veces insatisfechas. La Plaza de Mayo se llenó de gente y fue, una vez más, el centro donde se definió la situación política de todo el país. Mientras tanto, el resto de las provincias acompañaba con cacerolazos mientras miraba por televisión qué era lo que sucedía en Buenos Aires. Pero, la necesidad de retomar el control de lo público quedó patente y se hizo más y más fuerte a nivel nacional con sus respectivas consecuencias a nivel local.

Hannah Arendt afirma que el sentido de la política es hablar y actuar entre muchos sobre el sentido del mundo común. Y ese mundo común que permite lo político es la *polis*, su territorio, el *bios politikos* que les fue dado a los ciudadanos.

Lo cierto es que, si existe interés en recuperar lo público, la ciudad se convierte en una forma polémica, en esa máquina que debe ser planificada, a la que se le debe otorgar un sentido. La ciudad entonces se nutre de un mito constitutivo, lo tuvieron todas las ciudades históricas, desde Cnosos —antigua capital de la isla de Creta—, pasando por Tebas, Atenas, el París del siglo de las luces, hasta New York y por supuesto Buenos Aires. Y las ciudades que en esta dinámica se nutren de un mito activo prosperan, se diversifican, crecen culturalmente y económicamente.

Hoy día desde lo local, y de frente al mito de la economía liberal del libre mercado y la globalización, aparece un fuerte movimiento que busca la autodeterminación. Entonces, si bien la situación actual es políticamente definible como globalización, la política aparece desgarrada, bifronte. Surgen las tensiones entre los nuevos territorios de la política global y lo local. La política global determina los territorios desterritorializados dentro de los que se inscriben sectores específicos como las finanzas, las comunicaciones, lo específicamente empresarial multinacional, con sus respectivas lógicas, leyes, derechos y garantías; y por otro lado lo local, los territorios que son puntualmente las parcelas nacionales, regionales y locales con sus respectivas subjetividades, leyes, derechos y garantías. De este modo, lo local y lo global son formas que terminan enfrentándose.

La industria minera es una industria fuertemente globalizada pero se nutre directamente de lo territorial. En ella conviven estas tensiones y no superarlas dejando atrás el maniqueísmo teórico entre lo macro y lo micro, desde la idea de responsabilidad social de las empresas, puede desestabilizar un proyecto.

Cuando Meridian Corp. llegó a la ciudad de Esquel, luego de la compra del proyecto aurífero “Cordón Esquel” de Minera “El Desquite”, los pobladores locales la percibieron como una invasión.

A nivel general la percepción pública acerca de la minería es que es una industria de baja tecnología, contaminante y avara (Veiga et al, 2001), pero esa percepción es mayor en las poblaciones urbanas que son a la vez las mayores consumidoras de sus productos. En aquellas comunidades que han tenido escasa vinculación con emprendimientos la percepción común acerca de las compañías mineras es que se entrometen en sus costumbres, historia y ambiente (Veiga et al, 2001).

Asimismo la actividad minera hoy día enfrenta grupos de presión que cuestionan la legitimidad de la misma y a un sector financiero que se ocupa en mayor medida de cuestiones relativas a manejo de riesgo y responsabilidad social (Walter, Howard, 2002; Humphreys, 2000).

La actividad minera es, en definitiva, considerada una actividad no sustentable ni ambientalmente, ni socialmente hablando. Las minas involucran extracción de recursos no renovables, una actividad que por su misma naturaleza no es sustentable. Sin embargo se acepta generalmente que la minería puede contribuir a la sustentabilidad bajo ciertas condiciones (Green, 2001).

Si adoptamos como definición de desarrollo sustentable la del *Informe Brundtland* (1987), que establece que es el “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”, podríamos suponer que un uso racional de los recursos no renovables permitiría lograr el mentado desarrollo. Este uso se controla en gran parte a través del fomento de reciclaje de productos y de la disminución de los usos dispersivos de algunos elementos (*Breaking New Ground*, ONU, 2002).

En este ensayo tomaremos como minería sustentable la definición adoptada por *Natural Resources Canada* que define como “desarrollo sustentable del sector minero a la prospección, extracción, producción, adi-

ción de valor, uso, reutilización, reciclaje y cuando sea necesario, disposición del mineral y productos metálicos en la manera más eficiente, competitiva y ambientalmente responsable posible. Reconociendo que estas actividades deben ser llevadas a cabo consultando, y respetando las necesidades y valores de otros usuarios del recurso y manteniendo o mejorando la calidad ambiental para las presentes y futuras generaciones.”

Extendemos esta definición de minería sustentable hasta la comunidad relacionada con esa explotación minera. Según Veiga una comunidad minera será sustentable si puede obtener un beneficio neto de la actividad que dure más allá del cierre de la mina y enuncia tres pre-requisitos para sociedades sustentables: sustentabilidad ecológica, equidad social y vitalidad económica. Una empresa minera que opere dentro del concepto de minería sustentable debe relacionarse con la comunidad permitiendo su participación y mejorando su calidad de vida, evitando el daño ambiental. Debe reducir en parte sus ganancias para desarrollar actividades independientes de la mina con capacidad de continuar una vez cerrada la explotación minera (Humphreys, 2000).

Los marcos legales que rigen la actividad minera para la Argentina no contemplan la responsabilidad social de las empresas mineras frente a las comunidades directamente implicadas a la actividad por cercanía a los proyectos. La responsabilidad social debe ser entendida de acuerdo a los impactos que los proyectos posean sobre las comunidades. Ello no implica que las acciones y las relaciones de las empresas con la comunidad se vuelvan asistencialistas. Entender que la comunidad aceptará de buen grado el proyecto si es beneficiada a través de la simple dádiva es un error muy grave en el que ya han caído varias empresas, Meridian Gold Corp. incluida. La lógica del asistencialismo no solo produce la degradación progresiva de los asistidos sino que no logra recomponer tramas productivas ni impulsar el desarrollo de las potencialidades locales. Es una lógica que además excluye la posibilidad de participación y generalmente socava cualquier tipo de equidad social.

Al mismo tiempo, al no existir dentro de las normativas instrumentos que estipulen como deben ser utilizados los ingresos fiscales que genera la minería, las comunidades afectadas por la actividad minera no poseen certeza de las formas en que se distribuyen los fondos que ingresan a la provincia vía regalías mineras, ni poseen certezas de qué sucederá una vez extinguido el recurso. Y de frente a lo específicamente

impositivo local las empresas mineras no dejan en la comunidad mucho más dinero que un supermercado.

A partir del momento en que la empresa llegó a la ciudad los mitos que se enfrentaban en la polémica ciudad de Esquel parecían ser el del juramento “prometeico” de la empresa, en el que lo robado a la montaña mejorará la situación de la localidad, y el del juramento “faústico” en el que la minería es como el aprendiz de brujo que deja salir de la botella a un genio que luego no sabe si logrará controlar. Las posiciones con respecto al proyecto minero comenzaron a polarizarse. Por un lado la necesidad de trabajo y por el otro el sentimiento de depredación de recursos y exposición a sustancias extrañas.² La posición de la empresa y de las autoridades de aplicación fue asociada al régimen sociopolítico que predominó durante la década de los 90’ y que acababa de ser quebrado porque era insostenible. Y, como afirma Francis Fukuyama, las críticas al modelo de la democracia liberal surgieron desde argumentos de tipo ambiental. Es la dimensión ambiental el escenario sobre el que se fueron conformando los distintos actores sociales y sobre el que fueron, a través de las posiciones tomadas, construyendo sus identidades. Las polarizaciones en torno a la temática ambiental son, entonces, muy fuertes ya que esa toma de posición es parte constitutiva de la identidad de los nuevos actores.

Participación ciudadana, información y minería

La propuesta fundamental que este ensayo sostiene consiste en remarcar la necesidad de la ampliación de la normativa que rige la actividad minera. Aquí se afirma que se ha dejado por fuera de los marcos legales lo específicamente local y sus posibilidades de autodeterminación.

Es necesario entonces incluir en ese marco mecanismos de participación ciudadana que excedan la simple figura de la audiencia pública para conducir a instrumentos que permitan a los ciudadanos conocer

² Existe un número de atributos de los riesgos que pueden incrementar el nivel de ansiedad de alguien que evalúa su exposición personal (Masters, 1998). Tendremos más miedo de riesgos que desconocemos que de aquellos a los que estamos familiarizados, de aquellos exóticos, incontrolables, permanentes, inciertos, que provengan de fuentes en las que no se confía, etc.

las potencialidades productivas de su zona con los riesgos, beneficios y conflictos que cada actividad trae aparejados. Y que en base a esos conocimientos cada comunidad adquiera la posibilidad de desarrollarse y producirse a sí misma, desde sus propios mitos constitutivos y no desde la imposición del mercado. Para ello deben ser garantizados además los principios básicos de derecho y acceso a la información.

La información pública debe estar al alcance de la mano, no debe ser escatimada y no debe prestarse a la especulación política o económica. La información es herramienta fundamental de la participación. Si el movimiento es de lo representativo a lo participativo es necesario contar con el mayor acceso a la información posible y para asegurar la calidad de la participación es necesario asegurar la calidad de la información, evitando la desinformación y la información inexacta. Si bien los medios de comunicación masiva poseen un rol fundamental dentro de esta temática, ellos no alcanzan para asegurar ese acceso a la información. En general, la alta exposición de un acontecimiento al tratamiento mediático conduce a la polarización de las posiciones y a la descomposición del debate público. La lógica periodística, más allá de la existencia de una deontología periodística, se preocupa de sacar punta a cada acontecimiento, a cada configuración social e individual, para lograr el máximo impacto posible, pero lo hace de manera uniforme (*Steiner*).

La información se vuelve entretenimiento a través de un dualismo gnóstico y maniqueo que induce a la descomposición del debate. En todo caso, los medios masivos de comunicación han sobrepasado la definición de instrumentos técnicos o empresas comerciales para trabajar y articular una epistemología y una moral de una temporalidad nimia y fútil.

Es aquí de vital importancia hacer una distinción entre información y suceso para lograr comprender por qué los medios de comunicación masiva son insuficientes e ineficientes a la hora de brindar información para sentar las bases de un proceso participativo. Roland Barthes distingue claramente entre estos términos a partir de su estructura interna y las relaciones que guarden con su contexto. El suceso queda definido como una “información total”, inmanente, que puede reducirse a dos tipos: causalidad “aberrante” (perturbaciones de las causalidades que están asociadas al asombro) y coincidencia. Mientras que la infor-

mación no puede comprenderse sino es por medio de un conocimiento exterior al hecho que es informado. Sin embargo, no hay que olvidar que los medios masivos de comunicación son formadores indirectos de la opinión pública. Ford afirma que, en todo caso, definir los límites que separan la “información” del “entretenimiento” es un paso fundamental en la construcción y el diseño de políticas de información y comunicación.

Desde lo legal, en Argentina, diversas constituciones provinciales (Chubut - art. 13, Buenos Aires -art. 28, entre otras) y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 26) han incorporado expresamente el derecho a la información. La Constitución Nacional (C.N.), por su parte, en el artículo 41 establece que “...*las autoridades proveerán a...la información y educación ambientales...*”, interpretándose que esta obligación importa que el Estado debe garantizar el acceso de la población a la información ambiental, a la vez que recolectar, ordenar y suministrar la información al público.

Las comunidades requieren información para la toma de decisiones acerca de las actividades mineras (*Gibson, 2001*).

Los miembros de la comunidad experimentan impactos debidos a la explotación minera, intrínsecos a la operación de una mina, que consisten en un probable incremento del costo de vida y un aumento de influjo de personas extrañas a la comunidad, más allá de los temas ambientales. Sin embargo las comunidades son frecuentemente vistas por los ejecutivos de las empresas como la parte menos importante a la que deben reportar sus actividades (*Gibson, 2001*).

Muchas veces la información es retenida debido a “secretos industriales” en caso de que se esté utilizando algún proceso innovador, a la falta de certeza sobre si la reserva será o no desarrollada (con el fin de no generar falsas expectativas), o simplemente con el objeto de manejar las respuestas de la comunidad. En el caso Esquel la empresa Meridian Corp. fue reticente a brindar información sobre sus procesos, amparándose en la figura del secreto industrial, lo cual no hizo sino aumentar el sentimiento de desconfianza hacia la empresa.

Pero, al mismo tiempo la simple provisión de la información no asegura que el mensaje será entendido ni que la información será rápidamente divulgada. La comprensión de la información estará ciertamente

afectada por cómo y por quién es comunicada, por el proceso de comunicación, por la habilidad individual para acceder y utilizar la información y por las características de la relación anterior entre la industria y la comunidad.

Las compañías mineras frecuentemente intentan “dividir y conquistar”, consultando a los grupos pro-minería y virtualmente ignorando las voces en contra (*Gibson, 2001*).

Además, generalmente existen diferencias entre las evaluaciones expertas y las evaluaciones comunitarias sobre los riesgos y beneficios que trae aparejados determinado proyecto.

Para llegar a satisfacer las necesidades de información de la comunidad es necesario considerar el nivel de interés por esa información. Los miembros de la comunidad sugieren que el flujo de información debe comenzar durante la fase de exploración y continuar a través de todo el ciclo de vida de la mina. La comunicación debe ser consistente y las personas que “dan la cara” a la comunidad deberían ser preferiblemente las mismas. Las comunidades pueden frustrarse debido al constante cambio de personal de la mina y por mensajes conflictivos de personas distintas del staff.

En el caso particular de Meridian Corp., se cambió al responsable de relaciones públicas en varias oportunidades, buscando encontrar una persona que fuera bien aceptada por la comunidad. Al principio, la empresa contrató a un extranjero, que no fue aceptado por la comunidad de Esquel. La exterioridad de los agentes de comunicación acentúa el sentimiento de invasión. Con ansias de modificar esta percepción la empresa contrata al ex encargado de relaciones públicas de Minera El Desquite, quien es declarado posteriormente persona no grata en la ciudad. Debido a esta declaración nuevamente sustituyen al encargado de manejar las relaciones públicas. Sostenemos que más allá de rotar el personal con el fin de encontrar alguien idóneo, la permanencia en el puesto de los agentes de comunicación es sumamente importante a la hora de instaurar sentimientos de confianza en la comunidad.

Los miembros de la comunidad que están informados e involucrados con el proyecto pueden convertirse en proponentes, reduciendo los potenciales de futuros conflictos y el riesgo de inversión. Si los miembros de la comunidad están informados es probable que los temas conflicti-

vos surjan a etapas más tempranas y permitan a la empresa responder a esas preocupaciones. Cuando los miembros de la comunidad están informados acerca del desarrollo de la mina, pueden identificarse las necesidades y fortalezas locales, adecuándose la información al nivel requerido. Tanto las corporaciones como los gobiernos deben obtener el consentimiento de las comunidades afectadas por la minería (*Gibson, 2001*).

CONCLUSIONES

Los minerales son importantes para el desarrollo económico y social de muchos países. La minería es una industria proveedora de materias primas para otras industrias. En los países en desarrollo representa un 10% del producto bruto interno (*Walter, Howard, 2002*). Los minerales son esenciales para el sostenimiento de la vida moderna. A pesar de ello, la minería es una actividad que estuvo relegada mucho tiempo en nuestro país. Si bien existían reglamentos sobre la actividad, las excepciones a la regla eran muy comunes.³ Cuando se avizoró la posibilidad de mejorar el sector se adoptaron una gran cantidad de mecanismos del tipo administrativo-fiscal que fueron desde la estabilidad impositiva hasta el otorgamiento de una propiedad minera de forma atemporal, pasando por un mejoramiento técnico de las cartas geológicas. Las leyes descritas anteriormente dan cuenta de este notable esfuerzo normativo.

Sin embargo, ninguna de las leyes referidas a minería sancionadas durante la década del 90 tuvo en cuenta mecanismos de participación ciudadana, lo cual culminó traduciéndose en problemas de gobernabilidad debido al sentimiento de imposición que sufren las comunidades y en pérdidas económicas para las empresas mineras. Y los problemas en las relaciones entre empresa y comunidad, en última instancia, implican poner en riesgo el plexo normativo y el clima de inversión.

³ Por ejemplo el Código de Minería establece la prohibición de la existencia de minas cuyo titular sea el Estado y sin embargo muchos yacimientos del país han sido explotados (y continúan siéndolo) por el gobierno. Esto perjudica la seguridad jurídica ya que genera favoritismos y en caso de conflictos es el Estado quien debe juzgarse a sí mismo.

A causa del nuevo paradigma social surgido después de diciembre del 2001 y luego de años de corrupción y vaciamiento de recursos del Estado, la sociedad se encuentra en busca de un nuevo marco institucional, más democrático y transparente (sobre todo en la relación mandante-mandatario). Hay un deseo de mayor autodeterminación, el cual incluye la participación en la toma de decisiones respecto de las actividades económicas y sus posibilidades de desarrollo local. El ejemplo fue la minería.

Entonces, no hay proyecto minero viable sin apoyo de la comunidad (*Di Nanno, 2003*) y no hay apoyo de la comunidad sin procesos de toma de decisión compartidos. La sustentabilidad minera no es una dificultad técnica solamente, sino que requiere otro tipo de acciones basadas en filosofías completamente diferentes, como la necesidad de compartir los beneficios y las responsabilidades con las comunidades locales.

Dentro de las acciones para lograr un desarrollo sustentable de la minería, Walter y Howard establecen que debe fomentarse la participación de la comunidad, incluyendo los locales, comunidades aborígenes y mujeres, para que jueguen un rol activo en el desarrollo de la minería (a través de todas las etapas de la operación, incluyendo el cierre para propósitos de rehabilitación). En todo caso este tipo de consideraciones no fueron integradas al plexo normativo de la actividad constituyéndose en una materia pendiente, que al no ser resuelta adecuadamente por la empresa minera Meridian Gold Corp. ni por parte de las autoridades provinciales y nacionales, produjo un fuerte choque con los intereses de la comunidad local de Esquel.

La empresa minera debe mostrar que es ambiental y socialmente responsable. Para esto se debe considerar, en principio, que los impactos ambientales no deben generar ningún riesgo inaceptable para la comunidad. En segundo lugar, las comunicaciones con la comunidad deben ser transparentes y efectivas y debe alentarse su participación en la toma de decisiones que afectan directamente su futuro. En tercer y último lugar, el desarrollo de la mina debe ser percibido como un beneficio neto para la comunidad (*Veiga, 2001*).

La presión acerca de la responsabilidad social (y ambiental) de la empresa debe ser resuelta tanto a nivel individual como corporativo ya que es imposible para una compañía desarrollar una buena reputación

por sí misma en una industria sin credibilidad (*Humphreys, 2000*). Pueden instituirse mecanismos sobre auditorías externas que tranquilicen a la comunidad acerca de la búsqueda de la sustentabilidad por parte de la empresa. Un ejemplo de iniciativas de este tipo que puede tomarse en lo que se refiere a la explotación aurífera es el *Código Internacional de Manejo del Cianuro para la producción, transporte y uso del cianuro en la producción de oro* (*International Cyanide Management Code, 2002*), cuyo objetivo es la protección de trabajadores, medio ambiente y comunidades respecto del uso del cianuro. Se trata de un código voluntario que se asemeja bastante a las normas ISO 14.000 y cuenta con sistema de auditorías de terceros.

Fallar al reconocer los intereses de la comunidad y al intentar responderlos producirá stress que tarde o temprano inhibirá la performance del negocio, ya sea a través de interrupciones de la producción, conflictos con los vecinos que consuman tiempo y dinero o incluso el cierre de la explotación (*Humphreys, 2000*).

No hay una fórmula única para lograr comunidades sustentables ya que las comunidades varían. Se requiere flexibilidad, adaptabilidad, capacidad de respuesta y respeto para lograr alcanzar la minería sustentable (*Veiga, 2001*). Pero los mecanismos para que esas comunidades sean sustentables deben estar asegurados desde lo legal, brindando así no solo seguridad jurídica a las empresas sino también seguridad social a todos los actores implicados.

Las comunidades son distintas entre sí, esto implica diferentes percepciones acerca de la actividad minera. Debido a la escasez del desarrollo de la minería en nuestro país, las poblaciones no conocen la actividad y la percepción del riesgo que implica es grande. Para promover la minería en Argentina no basta solamente con el otorgamiento de seguridad jurídica a las empresas. La educación de la población en lo referido a los beneficios y riesgos de la actividad, es elemental, y tan sólo está contemplada en la Ley 24.585.

Percepción y conocimiento en todo caso no son lo mismo. El conocimiento es un conjunto de enunciados, es expresión lingüística de eso que llamamos el juicio, y esto no es ni más ni menos que un juzgar el modo de ser de las cosas que hoy las consideramos de una manera y mañana podemos considerar de otra, sino el conocimiento no progre-

saría. Lo ideal sería que toda comunidad acceda a los conocimientos necesarios para el desarrollo, o no, de sus potencialidades. Para ello es de vital importancia asegurar el acceso a la información pública. Y no hacerlo simplemente desde el uso de los medios masivos de comunicación o al menos desde sus formas actuales. Ford nos advierte que el desarrollo de la información pública en los medios de comunicación, a partir del impacto que generan los casos, nos está diciendo algo también sobre la crisis de las instituciones públicas, sobre su lentitud, su obsolescencia, su corrupción, sobre su no adecuación a las preocupaciones de la población en un etapa de crisis. Se advierte además que toda instalación en el imaginario social a partir de estas formas (en las que predomina el efectismo) termina “dehistorizando” los hechos. Entonces, se muestran muchas cosas, pero se cambian muy pocas. Cuando las posiciones se polarizan predomina la aporía, la detención, y se eliminan las posibilidades de desarrollo.

En definitiva, y abreviadamente, lo que se propone es:

- Una adecuación de la legislación minera mediante la incorporación efectiva de mecanismos que aseguren la participación ciudadana y el acceso a la información.
- Incorporar en los planes de educación básica formal y no formal la educación en materia minera.
- Rever las posibilidades de ampararse en el “secreto industrial” de las empresas cuando los procesos puedan llegar a tener consecuencias directas sobre el medioambiente y sobre las poblaciones cercanas.

Si bien con la constitución de los marcos legales de la década del 90⁷ se observó un fuerte incremento de las inversiones mineras en el país (fue llamado el “boom minero”) la no incorporación de los mencionados mecanismos de participación puede implicar, como consecuencia última, un desvanecimiento de la seguridad jurídica lograda. Los acontecimientos que sucedieron en la ciudad de Esquel, que implicaron la modificación de los marcos legales en la provincia de Chubut, lo demuestran, pero además pueden replicarse en otros lugares del país.

La seguridad jurídica para la actividad minera ya fue puesta en tela de juicio. No completarla implica mantener una *performance* jurídica, hasta ahora muy alabada, a pura “fuerza de apariencia”.

BIBLIOGRAFÍA

- AHUMADA, HORACIO. (1996). *La ley de protección ambiental para la minería N° 24.585*. Revista Jurídica Argentina *La Ley*. (Buenos Aires) E. p. 1361-1380.
- ARENDT, HANNAH. (1996). *La esfera pública y la privada en La condición humana*. Barcelona, Ed. Paidós.
- BARTHES, ROLAND. (1967). *Estructura del suceso en Ensayos Críticos*. Seix Barral. Barcelona.
- BEATRIZ, KROM. (1995). *La minería y el derecho minero en la Argentina: consideraciones para el desarrollo de un régimen jurídico ambiental para la minería*. FARN, Buenos Aires.
- WALSH, JUAN RODRIGO (Ed.), DI PAOLA, MARÍA EUGENIA - GONZÁLEZ ACOSTA, GUSTAVO - LÓPEZ HERNÁN - ROVERE, MIRTA BRUNILDA – RYAN, DANIEL EDUARDO - SABSAY, DANIEL ALBERTO. (2000). *La actividad minera y el desarrollo sustentable, en Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*. La Ley.
- FORD, ANIBAL. (1999). *La Marca de la Bestia*. Norma. Buenos Aires.
- FUKUYAMA, FRANCIS. (1992). *The end of history and the last man*. Avon Publishing. New York.
- GIBSON, GINGER. (November 2001). *Community Information Needs: Access to Information Through the Mining Life Cycle*. Working paper prepared for the MMSD Workshop on Access to Information. IIED. World Business Council for Sustainable Development.
- GONZÁLEZ ACOSTA, GUSTAVO. (1996). *Protección ambiental para la actividad minera. Suplemento de Derecho Ambiental*. Editorial La Ley. Buenos Aires. 14 de mayo de 1996.
- GREEN, TOM. (2001). *Evaluating mining and its effects on sustainability: the case of Tulsequah Chief Mine*. Environmental Mining Council of British Columbia.
- HUMPHREYS, DAVID. (2000). *A business perspective on community relations in mining*. Resources Policy. Vol. 26 Páginas: 127-131.
- DI NANNO, MIGUEL. (2003). *Sentarse a dialogar: empresa, comunidad y autoridades*. Prensa Geo Minera N° 17. 7 de marzo del 2003.

Ley 1919, Provincia de Chubut. Código de Minería - Boletín oficial 30/5/97.

Ley 24.585. Ley de Protección ambiental para la actividad minera.

MASTERS, GILBERT. (1998). *Introduction to environmental Engineering and science*. 2nd edition. Prentice Hall. USA.

RYAN, DANIEL. (2001). *Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad*. En "Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales. FLACSO/Chile - Nueva Sociedad.

SABSAY, DANIEL. (1995). *Aspectos constitucionales en materia minero ambiental. Consideraciones de un régimen jurídico ambiental para la minería en la Argentina*. FARN, Buenos Aires.

STEINER, GEORGE. (1989). *Presencias Reales ¿hay algo en lo que decimos?* Ed. Destino. Barcelona.

The Mining, Minerals and Sustainable Development Project. (2002). ONU. *Breaking New ground*. World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa.

VEIGA, MARCELLO et al. (2001). *Mining with communities. Natural Resources Forum*. Vol. 25 Páginas: 191-202.

WALKER, JIM; HOWARD, STEVE. (2002). *Finding the Way Forward: How Could Voluntary Action Move Mining Towards Sustainable Development?* MMSD Working Papers. Environmental Resources Management (ERM). World Business Council for Sustainable Development.

-www.antenna.nl/foei/publications/link/101/e1012627.html

-www.caa.org.au/campaigns/mining/ombudsman/2002/cases

-www.chubut.gov.ar

-www.cyanidecode.org

-www.estrucplan.com.ar

-www.mineralpolicy.org/int.

-www.mineria.gov.ar

-www.mining.ca/english/tsm

-www.natural-resources.org/minerals

OTRAS PUBLICACIONES DE FARN

Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina. Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental. Material de Trabajo y Declaración de Buenos Aires (FARN, 2003).

Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su Reglamentación (UICN / FARN, 2003).

Participación Pública. Herramientas de Participación para la Gestión Costera Patagónica (Fundación Patagonia Natural / FARN, 2003).

Sostenibilidad Ambiental en el Comercio: Evaluación de los Impactos Potenciales del ALCA. El Caso de Argentina (OEA / FARN, 2003).

Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable. Premio de Monografía "Adriana Schiffrin" - Trabajos premiados (FARN, 2002).

1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina (FARN, 2002).

Autonomía Municipal y Participación Pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires (FARN, 2002).

El Ambiente en la Justicia. Seis Casos Patrocinados por el programa Control Ciudadano del Medio Ambiente (FARN, 2002).



**FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES**

Monroe 2142 - (1428) Buenos Aires - Argentina

Tel./Fax: (54-11) 4783-7032

4787-3820/5919 - 4788-4266

c-elect.: info@farn.org.ar

Internet: www.farn.org.ar